Das

Wesen der Ministerverantwortlichkeit und ihre Gestaltung in den deutschen Einzelstaaten.

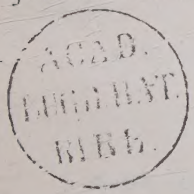
Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

juristischen Fakultät der Landes-Universität Rostock



vorgelegt von

Alfred Gundlach
Referendar in Schwerin.

Sternberg.
Albert Rohloffs Buchdruckerei.
1904.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549202_0113

Inhalt.

Seite

Literatur III
Einleitung 1

I. Wesen der Ministerverantwortlichkeit.

Abschnitt I.

§ 1. Geschichtliche Übersicht 4

Abschnitt II.

A. Die verschiedenen Theorien über das Wesen der Ministerverantwortlichkeit.

§ 2. Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Prinzip der Gewaltenteilung 10
§ 3. Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Prinzip der monarchischen Selbstregierung 13
§ 4. Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Prinzip der schlechten Beratung der Krone durch die Minister . . 17
§ 5. Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Prinzip der Verteidigung der Volksrechte 19

B. Ansicht des Verfassers.

§ 6. Die Unverantwortlichkeit des Monarchen und die Verantwortlichkeit der Minister 22

§ 7. Subjekt und Objekt der Ministerverantwortlichkeit . . 27
§ 8. Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit . . . 36
§ 9. Der Gerichtshof 38
§ 10. Verfahren und Urteil 42
§ 11. Zurücknahme der Anklage, Verjährung, Begnadigung . 48
§ 12. Juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit . . . 53

II. Gestaltung der Ministerverantwortlichkeit in den deutschen Einzelstaaten.

§ 13. Allgemeine Übersicht 58
§ 14. Sachsen-Weimar, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe 60
§ 15. I. Württemberg, Sachsen 63
II. Sachsen-Altenburg, Koburg-Gotha 66
III. Oldenburg, Preufsen, Sachsen-Meiningen, Bayern, Schwarzburg-Sondershausen, Reufs ä. L., Reufs j. L., Waldeck 70
§ 16. Hessen, Braunschweig 78
§ 17. Baden 81
§ 18. Einflufs der Reichsjustizgesetze auf die Bestimmungen der Einzelstaaten über die Ministerverantwortlichkeit . 83
§ 19. Die Ministerverantwortlichkeit in bezug auf das Verhältnis der Einzelstaaten zum Deutschen Reich 87

Literatur.

Bähr. Der Rechtsstaat. 1864.

Bischof. Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland. In Lindes Archiv für das öffentliche Recht des deutschen Bundes. 1859. Heft 2, S. 1 ff.

Bluntschli. Allgemeines Staatsrecht. 6. Aufl. 1885.

Buddeus. Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. 1833.

Caracoussi. Königtum und Ministerverantwortlichkeit mit besonderer Berücksichtigung der staatsrechtlichen Verhältnisse im Königreich Griechenland. Diss. Berlin 1897.

Constant. De la responsabilité des ministres. 1815.

Dahlmann. Die Politik auf den Grund und das Mafs gegebener Umstände zurückgeführt. 3. Aufl. 1847.

Dufau. Collection des Constitutions.

Gefsner. Die Ministerverantwortlichkeit nach hessischem Staatsrecht. Diss. Erlangen. 1898.

Hahn. Die gesamten Materialien zu den Reichsjustiz-Gesetzen. 1881 ff.

Band I, zum Gerichtsverfassungsgesetz.

Band III, zur Strafprozefsordnung.

Hauke. Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. 1880.

Held. Verfassungsrecht. 1857.

Hoffmann. Die staatsbürgerlichen Garantien. 2. Aufl. 1831.

Kerkhove. De la responsabilité des ministres dans le droit public belge. 1847.

Krieghoff. Die Ministerverantwortlichkeit in Theorie und Praxis. Diss. Erlangen. 1894.

Laband. Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 4. Aufl. 1901.

Lucz. Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe. 1893.

Marquardsen.	Handbuch des öffentlichen Rechts. 1888.
Maurer.	Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien. Diss. Erlangen. 1899.
Meyer.	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. 1899.
Mohl.	Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung. 1837.
Oetker.	Rechtsstaat und Ministerverantwortlichkeit. (Augsburger Allgem. Zeitung. 1872. Beilage Nr. 33.)
Pistorius.	Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht. 1891.
Röfsler.	Studien zur Fortbildung der preufsischen Verfassung. Abteilung II. 1864.
Samuely.	Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. 1869.
Saryey.	Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. 1883.
Thudichum.	Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen. In Hirths Annalen des deutschen Reichs. 1885. S. 637 ff.
Weifs.	System des öffentlichen Rechts des Grofsherzogtums Hessen. 1837.
Zöpfl.	Grundsätze des allgemeinen und konstitutionellen monarchischen Staatsrechts. 1863.
Zöpfl.	Heidelberger Jahrbuch. 1859.

Einleitung.

Eine der wichtigsten und gleichzeitig wohl eine der bestrittensten Fragen auf dem grofsen Gebiete des modernen konstitutionellen Staatsrechts bezieht sich auf die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit. Zwar gibt es noch Schriftsteller, die wie Bischof in seinem Buche „Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland“ der Meinung sind, die Ministerverantwortlichkeit widerstreite dem Charakter der konstitutionellen Monarchie und sei mit deren Wesen unvereinbar, doch stehen diese Ansichten sehr vereinzelt da, im grofsen und ganzen ist die moderne Doktrin von der grofsen Bedeutung dieses Instituts durchaus überzeugt, und mit Recht hat man die Ministerverantwortlichkeit als den „Schlufsstein der konstitutionellen Monarchie“ bezeichnet. Trotzdem entbehrt diese Lehre in der Theorie wie in der Praxis eines vollkommenen Abschlusses und einer einheitlichen Begründung. So dürfte es wohl nicht uninteressant sein, an der Hand der verschiedenen Theorien und der Bestimmungen in den Verfassungen der

deutschen Einzelstaaten das Wesen der Ministerverantwortlichkeit und ihre Gestaltung in den deutschen Bundesstaaten einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Bevor wir in die Bearbeitung des Stoffes eintreten, ist es von Wichtigkeit, zunächst die Grenzen zu bestimmen, in denen sich diese Abhandlung vornehmlich halten wird.

Man unterscheidet eine politische und eine rechtliche Verantwortlichkeit. Die politische Verantwortlichkeit besteht darin, dafs die Minister wegen zweckwidriger, dem Staatswohl nachteiliger Handlungen der öffentlichen Kritik, speziell derjenigen der Presse, ausgesetzt sind. Solche Handlungen, wie z. B. der schädliche Abschlufs von Bündnisverträgen mit dem Auslande oder die unvorteilhafte Begebung einer bewilligten Staatsanleihe, können die Grundlage einer gerichtlichen Prozedur nicht bilden, sie haben keine juristische Bedeutung,[1]) wohl aber können sie eventuell die Entlassung des Ministers zur Folge haben. Eine Unterart dieser politischen Verantwortlichkeit ist die sogenannte parlamentarische Verantwortlichkeit. Sie verpflichtet den Minister, bei den Verhandlungen der Landesvertretung zu erscheinen, falls dies gefordert wird,[2]) und über sein politisches Verhalten die nötigen Aufschlüsse und Erklärungen zu geben.

Die rechtliche Verantwortlichkeit zerfällt in die straf-, zivil- und staatsrechtliche.

Die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister unterscheidet sich in nichts von derjenigen

---

[1]) Die gegenteilige Ansicht einiger Schriftsteller wird später erörtert werden.

[2]) s. z. B. Preufsen, Verf. Urkunde Art. 60.

der übrigen Staatsbeamten. Auch sie können vor die ordentlichen Gerichte gestellt werden, wenn sie das Recht eines Privaten oder einen Satz des Strafrechts verletzt, speziell wenn sie sich eines Amtsverbrechens schuldig gemacht haben.

Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit umfafst die Fälle der Verfassungs- und Gesetzesverletzung, in welchen die Erhebung der Anklage der Volksvertretung zusteht.

Die folgenden Ausführungen werden im Anschlufs an die gröfsere Zahl der diese Lehre betreffenden Abhandlungen die politische Verantwortlichkeit sowohl wie die straf- und zivilrechtliche ausschliefsen und die Untersuchung lediglich auf den wichtigsten Teil der Ministerverantwortlichkeit, die staatsrechtliche, beschränken.

I. Wesen der Ministerverantwortlichkeit.

Abschnitt I.

§ 1.

Geschichtliche Übersicht.

Bereits in den alten deutschen Territorien finden sich mehrfach Beispiele für die Berechtigung der Stände, die höchsten Beamten des Landes zur Verantwortung zu ziehen. Diese Verantwortlichkeit der Minister zu den Zeiten des alten deutschen Reiches war jedoch durchaus nicht verschieden von der Verantwortlichkeit jedes anderen Beamten, wie ja überhaupt zu jener Zeit der Titel Minister nur ein hoher Beamtentitel war und, anders als im heutigen Staatsrecht, keine besondere rechtliche Stellung zur Folge hatte. So wäre es denn wohl absolut unrichtig, wollte man in jener Einrichtung des alten deutschen Territorialstaatsrechts die geschichtliche Grundlage der modernen Ministerverantwortlichkeit sehen. Vielmehr ist diese in ihrer gegenwärtigen Gestalt fremden Staatsrechten entnommen worden. Mit der Einführung der konstitutionellen Monarchie hat auch sie ihren Einzug in Deutschland gehalten; denn erst durch jene waren gleichzeitig die Bedingungen gegeben, welche das Institut der Ministerverantwortlichkeit vernotwendigten.

Wenn somit, wie wir soeben gesehen haben, die Ministerverantwortlichkeit ein Erzeugnis der konstitutionellen Monarchie ist, so ist es wohl erklärlich, dafs sie

sich zuerst in dem Vaterlande des Konstitutionalismus, in England, entwickelte. Hier finden sich schon frühzeitig Fälle von Anklagen des Unterhauses gegen die obersten Staatsbeamten, in denen dann das Oberhaus Richter war. Entsprechend der ganzen Entwickelung des englischen Staatslebens hat sich auch die Ministerverantwortlichkeit, ohne dafs England ein Verantwortlichkeitsgesetz besitzt, im langsamen Prozefs der Geschichte, anschliefsend an eine Reihe von praktischen Anwendungen, erst allmählich entwickelt. Das erste Beispiel einer Ministeranklage — impeachment nennt es das englische Staatsrecht — findet sich im Jahre 1376 unter Eduard III. Unter seinem Nachfolger Richard II. mehren sich die Fälle des impeachment, verschwinden jedoch gänzlich im 15. und 16. Jahrhundert. Erst die Verfassungskämpfe unter den Stuarts häufen wieder die Anklagefälle. Unter der Regierung Karls II. wurde dann zuerst der Grundsatz aufgestellt, dafs der Minister nicht nur für die Legalität, sondern auch für „honesty justice and utility" seiner Mafsnahmen verantwortlich sei, eine Ansicht, die auch heute noch die staatsrechtliche Doktrin in England beherrscht. Hierdurch ist die bis dahin im wesentlichen rechtliche Verantwortlichkeit zu einer hauptsächlich politischen geworden. Die letzten Anklagefälle[1]) sind die Klagen gegen den Gouverneur von Indien, Warren Hastings (1788—1795), und gegen den ersten Lord der Admiralität, Henry Viscount Melville (1805). Nachdem so in jahrhundertelanger Übung die Ministerverantwortlichkeit in England eine festere Gestaltung gewonnen hatte, wurde sie gegen Ende des 18. Jahrhunderts

[1]) Eine genauere Zusammenstellung findet sich bei Mohl, a. a. O. S. 604 ff.

auf den europäischen Kontinent verpflanzt. Hier fand sie zunächst Anerkennung in der polnischen Konstitution vom 3. Mai 1791, hauptsächlich jedoch in Frankreich in der Flut von Verfassungsgesetzen, die sich zu jener Zeit über das Land ergofs.

In Frankreich war trotz jahrelanger heifser Parteikämpfe bis zur grofsen Revolution das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit nicht so weit ausgebildet worden, dafs eine gesetzliche Normierung stattgefunden hätte. Erst als die Revolution von 1789 alle absolutistischen Einrichtungen von Grund aus zerstörte, erschien mit der Einführung des Konstitutionalismus auch die Ministerverantwortlichkeit. Die ersten Spuren erblicken wir bereits im Art. 15 der „déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen“[1]) vom August des Jahres 1789, der den Grundsatz aufstellte: „La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration“. Ganz deutlich liegt dann das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit der ersten französischen Konstitution von 1790 zugrunde, welche im Titre III art. 4[2]) erklärt: „Le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité par des ministres et autres agents responsables“. Derselbe Grundsatz kommt zum Ausdruck in art. 15, wo es heifst: „Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la constitution; de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle; de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département“. Die Anklage sollte von der gesetzgebenden Körperschaft erhoben werden; in der Verfassung vom August 1795 wurde eine „haute cour de

[1]) s. Dufau, a. a. O. I. S. 97.

[2]) Dufau, a. a. O. S. 103.

justice“ vorgesehen, „pour juger les accusations admises par le corps legislatif soit contre ses propres membres, soit contre ceux du pouvoir exécutif.“[1]) Klar und deutlich wird ferner die Ministerverantwortlichkeit in der Konstitution vom Dezember 1799 normiert. Nach derselben[2]) sind grundsätzlich die Konsuln unverantwortlich,[3]) dagegen wird durch Art. 72 eine weitgehende Verantwortlichkeit der Minister begründet, bei welcher jedoch die gemeinen Verbrechen ausgesondert und den ordentlichen Gerichten zugewiesen sind.[4]) In Frankreich wurde zuerst eine eigentliche Ministerverantwortlichkeit ausgebildet und normiert, in Gestalt der französischen Theorie gelangte dies Institut auch nach Deutschland und fand hier in den einzelnen Staaten gesetzliche Regelung.

Die französische Revolution, der Zusammenbruch des alten deutschen Reiches und die Kriege gegen Napoleon hatten auf die Umgestaltung der staatsrechtlichen Verhältnisse in Deutschland einen bedeutenden Einfluſs ausgeübt. Es erschien daher als unumgänglich notwendig, „für die neuen Verhältnisse eine neue Form zu schaffen, in welcher das staatliche Leben, den veränderten Verhältnissen entsprechend, künftig sich betätigen könnte.“[5]) Als dann auf dem Wiener Kongreſs die Vertreter der deutschen Regierungen zusammentraten, um den staatsrechtlichen Zuständen eine neue Gestalt zu geben, sah man allgemein ein, daſs man nicht bei den bisherigen Verhältnissen beharren dürfe, sondern daſs die Einführung

[1]) Dufau, a. a. O. S. 114.
[2]) Titre VI Art. 69.
[3]) Dufau, a. a. O. S. 201.
[4]) Art. 70 und 71.
[5]) Pistorius, a. a. O. S. 21.

repräsentativer Verfassungen ein unbedingtes Erfordernis für eine gedeihliche Entwickelung der Staaten sei. Gleichzeitig betonte man jedoch, dafs es ein Recht der Volksvertretung sein müsse, gegen „Malversationen“ der obersten Staatsdiener Beschwerde zu führen. Im Anschlufs an die dementsprechenden Beschlüsse des Wiener Kongresses sind dann in eine grofse Anzahl von Grundgesetzen der deutschen Einzelstaaten Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit aufgenommen worden, vielfach wurden auch über die Art ihrer Geltendmachung Spezialgesetze erlassen. Am 16. Mai 1818 erhielt zunächst Bayern eine neue Verfassung, welche der Volksvertretung ein Anklagerecht im Falle vorsätzlicher Verfassungsverletzung, in den übrigen Fällen nur ein Beschwerderecht einräumt. Ihm folgte Württemberg, welches in der Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 die Ministerverantwortlichkeit, ausgehend von einer Garantie der Verfassung, eingehend regelte. Daran anschliefsend machte auch eine Reihe von anderen deutschen Staaten diese Materie zum Gegenstand ihrer Gesetzgebung. Das Jahr 1848 brachte dann eine Anzahl von Änderungen der bestehenden und Schaffung von neuen Verfassungsgesetzen. Da diese jedoch „mehr oder weniger den Stempel ihrer Entstehungszeit an sich trugen“,[1]) so wurden sie im Laufe der Zeit vielfachen Änderungen unterworfen. Auch in die Verfassung des neuen deutschen Reiches ist das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit übergegangen. Hier beschränkt sich die Verantwortlichkeit ausschliefslich auf den Reichskanzler. Für diesen bestimmt Art. 17 der Reichsverfassung: „Dem

[1]) Hauke, a. a. O. S. 57.

Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Die Anordnungen und Verfügungen werden im Namen des Reichs erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt". Auch diejenigen Personen, die vom Kaiser nach Mafsgabe des Gesetzes vom 17. März 1878 mit der Stellvertretung des Reichskanzlers beauftragt werden, tragen für die innerhalb der ihnen zustehenden Vertretungsbefugnis vorgenommenen Akte die gleiche Verantwortlichkeit wie der Reichskanzler.[1]) Da jedoch nähere Bestimmungen über die Geltendmachung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers resp. seiner Stellvertreter fehlen, so ist sie lediglich eine politische, keine staatsrechtliche, und ist hier nicht weiter zu berücksichtigen.

Abschnitt II.

A.

Die verschiedenen Theorien über das Wesen der Ministerverantwortlichkeit.

Über die Ministerverantwortlichkeit haben sich in den theoretischen Darstellungen eine Anzahl der verschiedensten Ansichten gebildet, die, zum grofsen Teil auf einer falschen Auffassung der Stellung des Monarchen und der Minister im modernen Konstitutiona-

[1]) Meyer, a. a. O. S. 419.

lismus beruhend, eine Reihe von Irrtümern über die Ministerverantwortlichkeit gezeitigt haben.

§ 2.

Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Prinzip der Gewaltenteilung.

Die erste Theorie fufst auf der Ansicht, die der berühmte französische Publizist Montesquieu in seinem Werke „De l'Esprit des lois" vertritt. Hatte Montesquieu die Theorie der Gewaltenteilung und der Einführung der souveränen Gewalten, der pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, aufgestellt, so suchte nun die Folgezeit diese drei in ihrer Ausübung sich vielfach widerstreitenden Gewalten dadurch zu einigen, dafs sie das pouvoir modérateur als regulierendes Element schuf. Der erste Begründer dieser Theorie war der französische Publizist Benjamin Constant, dessen Ansichten lange Zeit hindurch sowohl in Frankreich als auch in Deutschland von grofsem Einflufs auf die Staatslehre waren. Ausgehend von dem unzweifelhaft richtigen staatsrechtlichen Grundsatze, dafs im konstitutionellen Staate jeder, dem ein öffentliches Amt übertragen ist, für dessen pflichtgetreue Verwaltung einer Verantwortung unterliegen mufs, andererseits aber auch die Unverantwortlichkeit des Monarchen vollkommen anerkennend, kommt Constant zu dem Schlufs, dafs man die monarchische Gewalt in eine absolut passive und neutrale verwandeln müsse. Die Unverantwortlichkeit des Herrschers, ausgedrückt in dem Satz des englischen Staatsrechts „the king can do no wrong", beruhe auf einer Rechtsfiktion, die jedoch eine der Hauptgrundlagen der Monarchie bilde. Dieser Fiktion müsse daher die Wirk-

lichkeit angepafst werden, und dies könne nur dadurch geschehen, dafs man es dem Monarchen einfach unmöglich mache, ein Unrecht zu tun.[1]) Es müsse sich daher die monarchische Gewalt von jeder Betätigung im Staatsleben absolut fern halten. Andererseits erklärt er es als der Billigkeit nicht entsprechend, die Minister, wenn sie nur die Befehle des Herrschers zur Ausführung bringen sollten, mithin völlig passiv daständen, für die Taten ihres Herrn verantwortlich machen zu wollen, während der Monarch von jeder Verantwortlichkeit frei sein solle. Es sei vielmehr vollkommen gerecht, wenn man den verantwortlichen Ministern auch die Vollzugsgewalt völlig selbständig und unabhängig überlasse. Somit sind hiernach die Minister die selbständigen Träger der Exekutive, dem Monarchen bleibt nur noch das Recht, dieselben nach freiem Belieben zu entlassen und nur dadurch in gewissem Umfange auf die Regierungsmafsnahmen einzuwirken.

Bei näherer Betrachtung erweist sich die soeben entwickelte Theorie als vollständig unhaltbar.[2]) Das charakteristische Moment der Monarchie liegt gerade darin, dafs der Inbegriff der dem Staate zur Förderung seiner Zwecke rechtlich zuständigen Willensmacht in der Hand des Monarchen vereinigt ist. Die gesamte Regierungstätigkeit dem Herrscher entziehen und anderen selbständigen Organen anvertrauen, bedeutet daher eine Vernichtung der Grundideen der

[1]) Constant, a. a O. S. 378 „. . . . pourqu'il (le pouvoir royal) ne puisse pas faire de mal, il faut qu'il n'agisse jamais dans la sphère où le mal peut avoir lieu. En conséquence le pouvoir est dans la monarchie constitutionelle un pouvoir au dessus de la région véritablement actif."

[2]) Samuely, a. a. O., S. 14 ff.

konstitutionellen Monarchie. Der Fürst im konstitutionellen Staat hat das volle Recht, selbst zu regieren, er ist das geborene Subjekt der Handlungsfähigkeit der Monarchie; wenn man gleichwohl Fürsorge trifft, dafs er seine Regierung nur nach Recht und Gesetz ausübt, so ist dies mit dem Wesen des Konstitutionalismus wohl vereinbar, dagegen nicht eine derartige Lahmlegung der monarchischen Macht, wie sie die Constantsche Theorie zur Folge hat.

Entstanden ist die irrtümliche Auffassung dadurch, dafs Constant den Satz des englischen Staatsrechts „the king can do no wrong" falsch verstand. Er argumentiert folgendermafsen: Es besteht eine für die konstitutionelle Monarchie unentbehrliche Fiktion, dafs der König kein Unrecht tun könne; damit er aber nun kein Unrecht tue, dürfe er überhaupt nichts tun. Diese Argumentation ist absolut unrichtig. Aufgabe des konstitutionellen Staatsrechts ist es nicht, den Satz, „der König kann kein Unrecht tun", zur Wahrheit zu machen, sondern vielmehr es zu verhüten, dafs der Monarch ein Unrecht begeht, während an und für sich bei ihm ein Unrechttun absolut nicht ausgeschlossen ist. Darin besteht ja gerade der Unterschied zwischen der absoluten und der konstitutionellen Monarchie, dafs bei der ersteren der persönliche Wille Gesetz ist, infolgedessen ein Unrecht von seiten des Fürsten unmöglich ist, bei der letzteren dagegen ein Unrechttun des Monarchen begrifflich durchaus im Bereich der Möglichkeit liegt, da er hier unter dem Gesetz steht, das seine Macht nach Umfang und Ausübung bestimmt. Es mufs daher die obengenannte Parömie richtig verstanden werden; sie will nur die Unmöglichkeit ausdrücken, den Monarchen vor einem

Gericht zur Verantwortung ziehen zu können, da seine Unterwerfung unter eine Gerichtsbarkeit gegen die Würde der Krone laufen würde und mit dem Charakter der Souveränität unvereinbar wäre.

§ 3.

Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Prinzip der monarchischen Selbstregierung.

Den strikten Gegensatz zu der Constantschen Theorie bildet die von Buddeus[1]) und Bischof[2]) verteidigte Theorie. Beide stellen das Prinzip der fürstlichen Selbstregierung voran, sie gehen von der Ansicht aus, dafs im konstitutionellen Staate der Monarch der Träger der Staatsgewalt sei. Daraus ziehen sie den Schlufs, der Minister sei nicht für sein eignes Verschulden, sondern für dasjenige des Monarchen verantwortlich. Es komme darauf an, etwaige Schäden zu verhindern, die vielleicht aus der monarchischen Unverantwortlichkeit entspringen könnten, und diesen Zweck erfülle die Ministerverantwortlichkeit, indem die Verantwortlichkeit, die eigentlich auf dem Monarchen lasten müsse, jetzt den Ministern aufgebürdet sei, als denjenigen Organen, die nach der Verfassung bei Vornahme sämtlicher Regierungsakte unbedingt erforderlich seien. Hierin erschöpfe sich die Ministerverantwortlichkeit.[3]) Das äufsere Zeichen der Übernahme dieser Verantwort-

[1]) Buddeus, a. a. O. S. 17.
[2]) Bischof, a. a O. S. 31.
[3]) Buddeus, a. a. O. S. 4 und 5.
Bischof, a. a. O. S. 30.

lichkeit sei die Kontrasignatur der landesherrlichen Akte, und diese sei also das wesentliche Erfordernis derselben. Mithin leugnen sowohl Buddeus als Bischof, da nach ihrer Ansicht die Ministerverantwortlichkeit lediglich eine Korrektivmafsregel für die Unverantwortlichkeit des Fürsten ist, dafs die Minister für die innerhalb ihrer Kompetenz von ihnen selbst ausgehenden Amtshandlungen von der Volksvertretung zur Verantwortung gezogen werden könnten.

Wenden wir uns der näheren Betrachtung dieser Theorie zu, so können wir ihr wohl mit Samuely[1]) das Verdienst zuerkennen, „das Prinzip der Selbstregierung wieder energisch zur Geltung gebracht zu haben". Im übrigen erweist sich diese Theorie aber ebenfalls als unhaltbar. Sie nimmt dem Minister alle Selbständigkeit, indem sie die Ausübung der gesamten Regierungsaktion in der Person des Souveräns vereint, sie macht ihn zum Prügelknaben,[2]) der selbst schuldlos für den schuldigen Herrn büfsen mufs. Dafs eine solche Ungerechtigkeit mit den gesamten modernen Rechtsanschauungen im offenen Widerspruch steht, bedarf keiner weiteren Erwähnung.[3]) Der Irrtum dieser Theorie beruht auf einer falschen Auffassung von der Stellung des Ministers im Staate. Die Minister sind selbständige Diener des Staates und keine persönlichen Diener des Monarchen; durch

[1]) a. a. O. S. 21.

[2]) Man hat daher passend diese Theorie „Prügelknaben-Theorie" genannt.

[3]) Ein Umstand, der wunderbarerweise von Buddeus, S. 5, selbst zugegeben wird.

ihre Mitwirkung und Zustimmung bei den Regierungsakten erlangen diese erst volle Rechtsgültigkeit, hierdurch machen sie die Mafsregeln des Monarchen zu ihren eigenen und übernehmen die Verantwortlichkeit. Mithin stehen sie völlig selbständig da, nach freiem Ermessen geben sie ihre Einwilligung, sie sind für ihre eigene Handlungsweise verantwortlich. Will ein Minister die Verantwortung für einen Regierungsakt nicht übernehmen, so mag er seine Entlassung fordern, ja er ist sogar verpflichtet, seine Zustimmung zu verweigern zu Regierungsmafsnahmen, die gegen Recht und Gesetz verstofsen.[1]) Es liegt daher keine Bestrafung eines Schuldlosen statt des wahren Schuldigen vor, wenn den Minister die Folgen seiner eigenen Tätigkeit treffen. Der Minister, der zu widerrechtlichen Regierungsakten des Staatsoberhauptes seine Zustimmung gegeben hat, trägt, wie Samuely[2]) treffend bemerkt, sogar den gröfsten Teil der Schuld, weil er durch seine Mitwirkung jenen Mafsnahmen überhaupt erst rechtliche Kraft verliehen hat.

Erkennt man an, dafs der Minister stets nur für sein eigenes Verschulden verantwortlich ist, so liegt darin noch keineswegs eine Anerkennung des Vorwurfes, den man der Ministerverantwortlichkeit oft gemacht hat, nämlich dafs sie den Monarchen in dem Rechte der Selbstregierung beschränke. Diesen Vor-

---

[1]) Sehr treffend hat das Bayrische Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister vom 4 Juni 1848 im Art. 7 diese Ansicht ausgesprochen: „Hält der Vorstand eines Staatsministeriums eine ihm angesonnene Amtshandlung für gesetzwidrig oder dem Landeswohle nachteilig, so ist er verpflichtet, dieselbe abzulehnen, beziehungsweise seine Gegenzeichnung unter schriftlicher Angabe der Gründe zu verweigern."

[2]) a. a. O. S. 23;
ebenso Mohl, a. a. O. S. 76.

wurf weist Samuely[1]) sehr gut zurück, wenn er sagt: „Die Ministerverantwortlichkeit hat überhaupt nicht die Tendenz, den Monarchen am Regieren zu hindern, sondern nur dafür zu sorgen, dafs der den Gesetzen und Interessen widerstreitende persönliche Wille desselben, die Willkür, keine Vollziehung finde; die Ministerverantwortlichkeit soll dem Fürsten nicht die Macht entziehen, sondern den Gebrauch derselben in den Schranken der Pflicht sichern."

Ein zweiter Irrtum dieser Lehre liegt darin, dafs ihre Anhänger eine Ministerverantwortlichkeit nur anerkennen wollen, um die Handlungen des Monarchen unschädlich zu machen, dieselbe dagegen ablehnen für die Handlungen, die von den Ministern innerhalb der ihnen delegierten Staatsgewalt ohne besondere Zustimmung des Monarchen vorgenommen werden. Warum die Minister allein für solche Handlungen unverantwortlich sein sollten, während doch jeder andere Beamte für seine Mafsnahmen einer Verantwortlichkeit unterliegt, ist schlechterdings nicht einzusehen, und wenn nun noch Bischof[2]) eine solche Verantwortlichkeit als „gesetz- und naturwidrig" bezeichnet, so ist dies vollkommen unbegreiflich. Hier verbirgt sich nur unter dem Deckmantel des Konstitutionalismus der vollendete Absolutismus; mit Einführung dieser Anschauung wäre das ganze Institut der Ministerverantwortlichkeit überflüssig geworden.[3]) Der Fürst brauchte nur, um seinen Willen durchzu-

[1]) a. a. O. S. 23.

[2]) a. a. O. S. 36.

[3]) Ebenso Kerkhove, a. a. O. S. 43: L'absolutisme ne ferait que changer de forme, le monarque exercerait le pouvoir absolu, non par lui-même, mais par l'intermediaire de ses ministres.

setzen, die Minister für seine rechts- und gesetzwidrigen Pläne zu gewinnen, was ihm bei dem ihm zustehenden Entlassungsrecht unter Umständen nicht schwer werden würde, und als selbständige Akte der Minister würden die gröfsten Verfassungsverletzungen geschehen, ohne dafs es der Volksvertretung möglich wäre, irgend jemand dafür verantwortlich zu machen. Dafs ein solcher Zustand im modernen konstitutionellen Staate unmöglich ist, bedarf wohl keiner weiteren Erwähnung, vielmehr ist es vollkommen klar, dafs auch hier eine Ministerverantwortlichkeit absolut begründet ist.

§ 4.

Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Prinzip der schlechten Beratung der Krone durch die Minister.

Die dritte Theorie geht ebenfalls von einer falschen Auffassung des englischen Satzes „the king can do no wrong" aus und stellt daran anknüpfend die Fiktion auf, dafs der Monarch kein Unrecht tun könne oder tun wolle, dafs vielmehr, wenn von ihm ein Unrecht ausgehe, dies seinen Grund in der mangelhaften Beratung durch die Minister habe, und dafs daher die Minister die Verantwortlichkeit träfe, weil sie den Souverän nicht auf das von seinen Regierungsmafsnahmen ausgehende Unrecht aufmerksam gemacht hätten.

Begründet nun diese Theorie die Ministerverantwortlichkeit damit, dafs sie, von der fiktionsweise angenommenen monarchischen Unverantwortlichkeit ausgehend, die Minister darum für die Mafsnahmen des Souveräns verantwortlich macht, weil sie diesen

schlecht beraten und ihn nicht auf das Gesetzwidrige seiner Handlungsweise aufmerksam gemacht haben, so liegt ein Kern von Wahrheit darin, insofern als eine Beratung der Krone in allen Angelegenheiten mit zu den Funktionen der Minister gehört; darin aber den Grund der Ministerverantwortlichkeit zu suchen, ist vollständig falsch. Vor allem ist diese Lehre mit dem von uns als Hauptgrundsatz des Konstitutionalismus aufgestellten Prinzip der Selbstregierung absolut unvereinbar, indem als eigentlicher Ausgangspunkt der Regierungsaktion der Minister erscheint, der den Souverän durch falsche Beratung und irrtümliche Vorspiegelungen oder Nichtaufklärung eines Irrtums zu solchen Mafsnahmen bewogen hat. Strafbar wäre der Minister in diesem Falle nicht, weil er die Verfassung verletzt, sondern weil er seinem Souverän schlecht geraten hat. Eine Unterwerfung unter eine Verantwortlichkeit aus diesem Grunde läfst sich jedoch durchaus nicht mit den modernen Rechtsanschauungen vereinigen. Dazu kommt, dafs eine solche Auffassung es vollkommen unmöglich macht, eine Verantwortlichkeit der Minister für die von ihnen selbständig vorgenommenen Handlungen zu begründen, ein Prinzip, das, wie bereits nachgewiesen, für die konstitutionelle Monarchie unentbehrlich ist. Dafs die wörtliche Auffafsung der englischen Parömie „the king can do no wrong“, auf welcher diese ganze Theorie aufgebaut worden, eine falsche ist, dafs sie vielmehr nur die Unmöglichkeit der rechtlichen Geltendmachung der Verantwortlichkeit bezeichnet, ist bereits in den früheren Ausführungen erörtet worden. Fällt mithin diese Fiktion, so mufs auch notwendig die ganze Theorie in sich zusammenstürzen. Überhaupt hat letztere nur

wenige Anhänger gefunden,[1]) ist aber dennoch praktisch durchgeführt in dem Grofsherzoglich hessischen Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister und obersten Staatsbeamten vom 5. Juli 1821.[2])

§ 5.

Die Ministerverantwortlichkeit nach dem Prinzip der Verteidigung der Volksrechte.

Einer der bedeutendsten deutschen Staatsrechtslehrer, Robert von Mohl, hat in seinem umfangreichen Werke über die Ministerverantwortlichkeit diese aus dem Verhältnis der Regierung zur Volksvertretung abzuleiten gesucht. Seiner Ansicht nach[3]) beruht die konstitutionelle Monarchie auf einem gefahrvollen Gegensatz, einerseits delegiere sie dem aus erblichem Rechte regierenden Monarchen die gesamte Staatsgewalt, andererseits konzediere sie aber den Regierten eine Reihe von negativen, nicht zu verletzenden Rechten. Um nun diese Rechte zu wahren, sei einer Anzahl von aus dem Volke hervorgegangenen Stellvertretern das Recht und die Pflicht auferlegt, die Regierungsmafsnahmen zu

[1]) Vor allem Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts II § 406 S. 426; derselbe im Heidelberger Jahrbuch 1859 S. 645.

[2]) Hier lautet die Einleitung: „Da Befehle, welche zu gesetzwidrigen Handlungen oder zur Verletzung Unserer den Ständen gegebenen Zusagen führen könnten, nie von Unserem Willen ausgehen, sondern nur in einem Mifsverständnisse gegründet sein können, dessen Aufklärung Wir als eine Pflicht Unserer obersten Staatsdiener und Staatsbehörden betrachten . . . ."

[3]) a. a. O. S. 3—8.

kontrollieren. So sei positives und negatives Recht einander gegenüber gestellt, und es sei daher unumgänglich notwendig, Mafsregeln zu treffen, die geeignet seien, etwaige von einem Teil erfolgende Störungen und Übergriffe in die Rechte des anderen Teils zu verhüten. Es müsse daher, so meint Mohl, eine Gerichtsbarkeit geordnet werden zum Schutze der Verfassung, die ja die Verhältnisse zwischen Inhaber der Staatsgewalt und Staatsbürgern regele. Da nun der Monarch persönlich unverantwortlich sei, und man selbstverständlich auch nicht die einzelnen Bürger oder die Volksvertretung als Ganzes für die von dieser ausgehenden Verletzungen verantwortlich machen könne, so müfsten die Vertreter dieser beiden Faktoren, die bei den Regierungsakten mitwirkenden Minister und die einzelnen Volksvertreter jener Gerichtsbarkeit unterworfen werden.[1]) Daraus resultiere die Notwendigkeit, dem Monarchen das Anklagerecht gegen einzelne Volksvertreter wegen Verletzung seiner verfassungsmäfsig anerkannten Rechte zu gewähren,[2]) andererseits auch der Volksvertretung das Anklagerecht gegen die Minister, falls diese die Verfassung verletzten.[3])

Indessen auch diese Theorie mufs als ungenügend und unzureichend bezeichnet werden. Nach der Ansicht Mohls stehen Regierung und Volksvertretung einander feindlich gegenüber, ihre Tätigkeit besteht in einer andauernden Bedrohung von seiten des einen und Abwehr seitens des anderen Teils. Eine solche Anschauung widerspricht aber vollständig dem Grundgedanken des konstitutionellen Staates. Dadurch, dafs das Volk durch seine Stellvertreter berufen ist zur

[1]) Mohl, a. a. O. S. 36 ff.
[2]) Mohl, a. a. O. S. 59.
[3]) Mohl, a. a. O. S. 227. 228

Teilnahme an der Staatswillenbildung, wird kein „gefährlicher Dualismus“ begründet, sondern das Wesen der konstitutionellen Monarchie beruht gerade auf dem Grundsatz, dafs der Staatswille nur dann Gehorsamspflicht der Volksgenossen zur Folge haben kann, wenn er zugleich Volkswille ist, und dafs diese beiden mithin durch Zweckbestimmung miteinander verbundenen Staatsfaktoren, Monarch und Parlament, berufen sind zu einheitlicher und planmäfsiger Förderung aller Volksgemeinzwecke in gemeinsamem Zusammenwirken.

Ebenfalls unrichtig ist es, in bezug auf die Verantwortlichkeit Regierung und Volksvertretung auf gleiche Stufe zu stellen. Eine Verantwortlichkeit der Regierung ist naturgemäfs, denn ihr ist die Ausübung der gesamten Staatsgewalt anvertraut. Dem einzelnen Volksvertreter ist jedoch in seiner Eigenschaft als Volksvertreter keine besondere Macht oder Gewalt übertragen, und da er ebenso wie jeder andere Bürger der gemeinrechtlichen Verantwortlichkeit untersteht, so ist eine besondere Verantwortlichkeit für ihn vollkommen überflüssig. Ja es erscheint im Gegenteil als unbedingt nötig, und dies haben auch fast alle Verfassungen anerkannt,[1]) dafs die Verantwortlichkeit der Volksvertretung in bezug auf die Ausübung dieses Berufes einer Einschränkung unterworfen werde. Denn das Ansehen der gesamten Volksvertretung ist abhängig von der Unabhängigkeit der einzelnen Mitglieder. Würde jede freie Äufserung und abfällige Kritik von seiten der Abgeordneten über die Mafsnahmen der Regierung mit dem Mafse des Strafgesetzbuchs gemessen und auf den sehr dehnbaren Begriff der Be-

[1]) Eine Ausnahme bildet die Verfassungsurkunde des Königreichs Württemberg vom 25. September 1819, welche im Kap. X § 199 eine Anklage der Regierung gegen Ständemitglieder gestattet.

leidigung oder auf ähnliche Tatbestände untersucht, so ist es klar, dafs hieraus eine völlige Lahmlegung der gesamten Tätigkeit der Volksvertretung resultieren würde. Dazu kommt die Vermutung, dafs in vielen Fällen derartige Rechtsverletzungen durchweg im eifrigen Bestreben der Volksvertreter für das Wohl des Staates geschehen werden, mithin der dolus vielfach fehlen wird. Ob sich diese Vermutung bewahrheitet, ist zwar, speziell bei den Parlamenten der Gegenwart, äufserst zweifelhaft, immerhin rechtfertigt jedoch schon der erstere Grund allein einen Verzicht auf eine rechtliche Geltendmachung der Verantwortlichkeit vollkommen, zumal da in der Disziplinargewalt des Hauses ein hinlängliches Mittel gegen solche Rechtsverletzungen zu liegen scheint.

B.

Ansicht des Verfassers.

Nachdem wir die verschiedenen Theorien über das Wesen der Ministerverantwortlichkeit eingehend erörtert und einer kritischen Beleuchtung unterworfen haben, wenden wir uns dazu, die nach unserer Auffassung richtige Ansicht zu entwickeln.

§ 6.

Die Unverantwortlichkeit des Monarchen und die Verantwortlichkeit der Minister.

Ein im modernen konstitutionellen Staatsrecht unbestritten dastehender Fundamentalgrundsatz ist die

Anerkennung der Unverantwortlichkeit des Monarchen. Bereits im römischen Recht finden wir diesen Grundsatz ausgeprägt; es gab kein Mittel, den Kaiser, der Recht und Gesetz aufser acht liefs, zur Verantwortung zu ziehen, denn: „Princeps legibus solutus est".[1]) Anders die Anschauung in Deutschland im Mittelalter. Konnten hier doch die Landesherren in ihrer Eigenschaft als Reichsstände vor Kaiser und Reich zur Rechenschaft gezogen werden. Auch der Kaiser selbst konnte von seinem Stellvertreter, dem Pfalzgrafen bei Rhein, verantwortlich gemacht werden,[2]) und die Kurfürsten nahmen das Recht in Anspruch, ihm durch Urteil die Regierungsgewalt zu entziehen. Mit der schärferen Ausbildung des monarchischen Prinzips fiel jedoch diese alte germanische Grundanschauung, und die heutige staatsrechtliche Doktrin erkennt in Übereinstimmung mit sämtlichen Verfassungen die Unverantwortlichkeit des Herrschers allgemein an, gleichzeitig wird jedoch dem Monarchen nicht nur, wie im römischen Recht, die moralische, sondern auch die rechtliche Pflicht auferlegt, Recht und Gesetz zu achten.

Diese monarchische Unverantwortlichkeit ist keine blofse Rechtsfiktion, dahin gehend, dafs der Monarch kein Unrecht begehen wolle; die Parömie des englischen Staatsrechts „the king can do no wrong" in diesem Sinne aufzufassen, ist vollständig unrichtig, vielmehr bezeichnet dieser Satz nur die Unmöglichkeit, den Monarchen wegen eines von ihm begangenen Delikts gerichtlich belangen zu können. Die Unverantwortlichkeit beruht aber auch nicht auf einem willkürlichen Zugeständnis, welches man dem Monarchen

[1]) l. 31. D. de legibus 1. 3.
[2]) Sachsenspiegel III, 52 § 3.

gemacht hat, sondern sie folgt mit logischer Notwendigkeit aus dem modernen Begriff der Souveränität.[1]) Es wäre ein Ding der Unmöglichkeit, wollte man den Monarchen, den Träger der höchsten Staatsgewalt, jemals wegen eines von ihm ausgehenden Unrechts strafrechtlich oder disziplinarisch zur Verantwortung ziehen. Denn für den Herrscher, der niemandem untergeordnet ist, gibt es kein Organ, das über ihn zu Gericht sitzen könnte, eine rechtliche Verantwortung kann ihn niemals treffen.

Ein zweiter allgemein anerkannter Hauptgrundsatz des heutigen Staatsrechts ist es sodann, dafs jeder, dem ein öffentliches Amt übertragen ist, für die sorgfältige und pflichtgetreue Verwaltung dieses Amtes verantwortlich gemacht werden mufs. Es beruht dies Verantwortlichkeitsprinzip auf dem Satze, dafs jedes öffentliche Recht gleichzeitig die Pflicht enthält zur Ausübung des Rechts lediglich im Interesse der Gesamtheit.[2])

Aufgabe des konstitutionellen Staatsrechts war es nun, die scheinbare Unvereinbarkeit zwischen dem Prinzip der Unverantwortlichkeit des Monarchen mit dem Grundsatze der allgemeinen staatsrechtlichen Verantwortlichkeit zu beseitigen, gleichzeitig jedoch eine etwaige Verletzung des aus dem Begriff der Monarchie entspringenden Rechts der fürstlichen Selbstregierung zu verhüten. Man löste den Widerspruch dadurch,

[1]) Mohl, a. a. O. S. 37 ff.
Bluntschli, a. a. O. II. S. 72 ff.
Dahlmann, a. a. O. I. S. 103.

[2]) Samuely, a. a. O. S. 55 ff.

dafs man als Korrelat der Unverantwortlichkeit des Monarchen die Verantwortlichkeit der Minister hinstellte, dafs man dem Herrscher Organe zur Seite gab, deren er sich für seine Entschliefsungen bei allen Regierungsakten zu bedienen hat, und welche die Verantwortlichkeit für die Gesetzmäfsigkeit derselben übernehmen.

Die Übernahme der Verantwortlichkeit von seiten der Minister geschieht nach übereinstimmender Vorschrift sämtlicher deutschen Verfassungen dadurch, dafs alle Befehle und Erlasse des Monarchen der Gegenzeichnung des Ministers bedürfen. Die Kontrasignatur ist die unentbehrliche Voraussetzung für die rechtsverbindliche Kraft und Vollziehbarkeit jener Regierungsakte. Fordert der Souverän von seinem Minister die Kontrasignatur eines Befehls, so mufs dieser untersuchen, ob der Befehl nicht etwa gegen Recht und Gesetz verstöfst. Sieht er ein, dafs der Regierungsakt rechtswidrig ist, so hat er die Pflicht, seine Zustimmung zu verweigern und mag nötigenfalls seine Entlassung nehmen oder erhalten. Gibt er seine Einwilligung, so macht er dadurch die Handlung zu seiner eignen und übernimmt die volle Verantwortlichkeit.

Die Kontrasignatur begründet also für die Erlasse des Monarchen den Beweis, dafs ein Minister zu dem Regierungsakt mitgewirkt und die Verantwortlichkeit übernommen hat. Weiter geht jedoch die Wirkung der Gegenzeichnung nicht. Sie ist nicht erforderlich, um die verantwortliche Person zu erkennen, sondern sie hat nur den Zweck, wenigstens eine Person als Träger der Verantwortlichkeit zu nennen, damit ist aber nicht gesagt, dafs die übrigen Minister, unter deren Mitwirkung der in Betracht kommende Regierungsakt erlassen wurde, die jedoch nicht

unterzeichneten, nun von der Verantwortung frei sein sollten. Treffend bemerkt daher Zöpfl,[1]) dafs die Kontrasignatur keine Indemnitätsbill für die nicht kontrasignierenden Minister enthalte. Die gegenteilige Ansicht von Held[2]) und Bischof,[3]) welche der Meinung sind, die Kontrasignatur sei unentbehrliches Requisit für die Verantwortlichkeit, widerlegt geschickt Samuely,[4]) indem er diese Theorie weiter ausspinnt und nachweist, zu welchen absurden Konsequenzen sie führen würde. Wenn die Gegenzeichnung für die Begründung die notwendige Form sei, so würde der Minister, so führt Samuely aus, für die Nichterfüllung der ihm gesetzlich obliegenden Pflichten und für die innerhalb seines Geschäftskreises selbständig vorgenommenen Mafsnahmen vollständig unverantwortlich sein. Somit wäre das ganze Institut der Verantwortlichkeit illusorisch, man könnte sie völlig umgehen, der Minister brauche entweder die Verfügungen nur ohne den Monarchen zu erlassen oder nichtkontrasignierte Befehle des Fürsten durchzuführen, in beiden Fällen wäre er dann unverantwortlich.

Entsprechend der doppelten Stellung des Ministers als Berater der Krone und als selbständiger Chef eines Ressorts ergibt sich aufser der soeben erörterten Verantwortlichkeit noch eine andere. Der Grundgedanke des modernen Ministerialsystems ist Teilung der ganzen Staatsverwaltung, nicht auf räumlicher, sondern gegenständlicher Basis, und Übertragung der Zentralleitung je eines ganzen Verwaltungszweiges auf eine büreaukratisch organisierte Behörde unmittel-

[1]) Heidelberger Jahrbuch 1859. S. 647.
[2]) a. a. O. II. S. 367.
[3]) a. a. O. S. 45. 47.
[4]) a. a. O. S. 59. 60.

bar unter dem Fürsten, an deren Spitze ein Minister steht. Eine Unverantwortlichkeit der Minister an dieser Stelle wäre theoretisch wie praktisch ein Widerspruch. Denn geht man von der richtigen Auffassung aus, dafs das Gesetz die höchste Norm des Staatswillens ist und selbst den Monarchen bindet, so ist es unmöglich, einen Untergebenen des Souveräns von dem Gesetz zu entbinden und über dasselbe zu stellen. Wie sehr eine solche Theorie in der Praxis dem Wesen des Konstitutionalismus widerstreiten und das ganze Institut der Ministerverantwortlichkeit illusorisch machen würde, ist bereits bei Gelegenheit der Erörterung der Ansichten von Buddeus und Bischof betont worden. So trifft den Minister auch hier, wo er ohne Befehl des Fürsten selbständig zu handeln hat, eine unbedingte Verantwortlichkeit. Jeder andere Staatsdiener kann seine Verantwortlichkeit eventuell noch dadurch abwenden, dafs er sich auf einen entsprechenden Befehl seines Vorgesetzten beruft, der Minister dagegen, als oberster Chef einer staatlichen Zentralbehörde, kann dies nicht. — So haben wir gesehen, dafs sich das Wesen der Ministerverantwortlichkeit nur aus dem Wesen der konstitutionellen Monarchie erklären läfst. Diese ist es, welche dem Minister jene eigenartige Stellung zuweist, und dieser besonderen Stellung entspricht auch mit Recht eine besondere Verantwortlichkeit.

§ 7.

Subjekt und Objekt der Ministerverantwortlichkeit.

Das Subjekt der Ministerverantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung bilden die Minister. Eine

Beschwerde über sie von seiten der Volksvertretung an den Monarchen gerichtet, würde meist nicht die gewünschte Wirkung erzielen. Zwar hat jeder Souverän das unumschränkte Recht, die Minister nach seinem freien Belieben zu entlassen, allein da der Minister eben nur unter dem rechtlich unverantwortlichen Monarchen und unter keiner anderen Staatsbehörde steht, so würde der Monarch, wenn er auf eine Beschwerde der Volksvertretung nicht reagierte, nicht zur Verantwortung gezogen werden können und der Minister frei ausgehen. Ganz anders verhält es sich mit den übrigen Staatsbeamten; eine Ausdehnung der Ministerverantwortlichkeit auf diese ist entschieden abzulehnen.[1]) Abgesehen davon, dafs sie wenig zweckmäfsig wäre, indem dadurch eine häufige Geltendmachung der Verantwortlichkeit hervorgerufen und damit der geordnete Gang der Staatsverwaltung gestört, sowie das ganze Institut der Ministerverantwortlichkeit an Ansehen verlieren würde, wäre die Erstreckung auch absolut überflüssig; denn jeder andere Staatsdiener untersteht bereits einer disziplinaren Verantwortlichkeit, und den Ministern, als denjenigen Organen, in denen das ganze Behördensystem gipfelt, liegt die Verpflichtung ob, im Falle der Beschwerde der Volksvertretung über untere Staatsbeamte die Untersuchung einleiten zu lassen und Abhülfe zu schaffen. Ein Minister, der dieser Verpflichtung nicht nachkäme, würde sich selbst einer schweren Rechtsverletzung schuldig machen und sich aus diesem

[1]) Anderer Ansicht Constant, a. a. O. S. 393, der eine Verantwortlichkeit aller Staatsbeamten fordert, und Mohl, a. a. O. S. 52, der auch untere Beamte wegen Verfassungsverletzungen verantwortlich erklären will, die sie selbständig ohne Befehl der vorgesetzten Behörde begangen haben.

Grunde einer Anklage aussetzen. Andererseits ist der Titel „Minister“ kein unbedingtes Erfordernis für die Begründung der Ministerverantwortlichkeit. Denn es ist nicht absolut notwendig, dafs ein an der Spitze eines Verwaltungszweiges stehender Beamter auch den Ministertitel führt, wie ja die kleineren Staaten sich vielfach mit einem leitenden Minister begnügen und die übrigen Abteilungen des Ministeriums Staatsräten zuweisen. Ebenso ist es erforderlich, die nur mit der Leitung oder Stellvertretung eines Ministeriums betrauten Beamten hinsichtlich der von ihnen während dieser Zeit begangenen Handlungen derselben Verantwortlichkeit zu unterwerfen.

Will man nicht das ganze Institut der Ministerverantwortlichkeit vollkommen illusorisch machen, so mufs man die Forderung aufstellen, dafs die Verantwortlichkeit nicht mit dem Ausscheiden der Minister aus ihrem Amte erlischt.[1]) Diese Forderung, welche in einer Reihe von Verfassungsgrundgesetzen der deutschen Einzelstaaten durch ausdrückliche Bestimmungen verwirklicht ist, ergibt sich schon ipso iure aus der ganzen Natur des Instituts. Denn hätte man eine solche Bestimmung nicht aufgestellt, so könnte der Minister nach begangener Rechtsverletzung sich den Folgen seiner Handlung schleunigst dadurch entziehen, dafs er seinen Abschied nähme, und vor allen Dingen wäre es dem Monarchen möglich, ihn jederzeit wieder als Minister zu berufen, was ihm, wenn der Minister auch nach Ausscheiden aus seinem Amt angeklagt werden kann, durch das Urteil auf Amtsverlust oder Amtsunfähigkeit unmöglich wird. Es würde also sonst der Hauptzweck der Ministerverant-

[1]) Mohl, a. a. O. S. 118.

wortlichkeit, eine Wiederholung der Verfassungsverletzung zu vermeiden, vereitelt werden.

Als Gegenstand der Ministerverantwortlichkeit ist zunächst nach übereinstimmender Ansicht sämtlicher Schriftsteller eine jede Verletzung der Verfassung, sowohl in ihrer Gesamtheit als auch in einzelnen Teilen, zu bezeichnen. Unter Verfassung ist der Inbegriff derjenigen Rechtsnormen zu verstehen, welche den Zweck des Staates, die dazu bestehenden Einrichtungen, die Formen, Grenzen und Inhaber der Staatsgewalt sowie deren Verhältnisse zu den Staatsbürgern bezeichnen und regeln.[1]) Diese Rechtssätze werden meistens in den Staatsgrundgesetzen der einzelnen Staaten festgelegt. Ist dies jedoch nicht der Fall, so sind eben jene Rechtsnormen mit dem oben genannten Inhalt als Verfassung anzusehen. Die einzelnen Fälle der Verfassungsverletzung durch Gesetz bereits im voraus zu bestimmen, liegt nicht im Bereiche der Möglichkeit. Es erscheint dies aber auch als vollständig überflüssig, man überläfst es eben dem zuständigen Gericht, im einzelnen Fall zu entscheiden, ob durch die vorliegende Handlung die Verfassung verletzt sei oder nicht. Dafs die Verfassungsverletzung sowohl durch positive Handlungen als durch Unterlassungen, wie überhaupt durch jede Äufserungsform des rechtlich erheblichen Willens begangen werden kann, dürfte hinlänglich klar sein.[2])

Jedoch nicht nur auf jede Verfassungsverletzung, sondern auch auf jede Gesetzesverletzung ist die Ministerverantwortlichkeit zu erstrecken, eine Ansicht, die allerdings von einigen Schriftstellern, so besonders

[1]) Mohl, a. a. O. S. 140 ff.
[2]) Mohl, a. a. O. S. 153 ff.

von Mohl[1]) und Pistorius,[2]) angefochten wird. Als Hauptgrund seiner gegenteiligen Ansicht führt Pistorius an, dafs die Gesetze speziell im Verhältnis zur Verfassung nicht wichtig genug seien, um den ganzen Apparat der Ministeranklage in Bewegung zu setzen, eine Mafsregel, die im Interesse einer geordneten Staatsregierung nur selten Platz greifen dürfe. Ist dies letztere ihm auch ohne weiteres zuzugeben, so ist doch die erstere Ansicht entschieden abzulehnen. Verfassung und Gesetz hängen so eng miteinander zusammen, dafs eine Trennung derselben gar nicht durchführbar ist, besonders da zahlreiche Bestimmungen in den Grundgesetzen erst durch speziell erlassene Gesetze praktisch verwertet werden können. Dazu kommt, dafs, wie Samuely[3]) sehr richtig ausführt, vielfach die wichtigsten Verhältnisse des Staates durch Verwaltungsgesetze geregelt werden, die wesentlich wichtiger erscheinen als manche belanglose Bestimmungen der Verfassungen.

Unbedingt abzulehnen ist jedoch eine Ausdehnung der Ministerverantwortlichkeit auf solche Handlungen, die zwar vom Gesichtspunkte der Legalität aus nicht anzufechten sind, dagegen von dem der Utilität aus eine Gefährdung des Staatswohls darstellen. Hier kann nie eine rechtliche Verantwortlichkeit Platz greifen; denn wo kein Rechtssatz verletzt ist, kann auch kein Rechtsverfahren stattfinden. Gegen solche politisch unklugen und das Staatswohl gefährdenden Mafsnahmen der Minister bietet sich der Volksvertretung nur das Mittel der politischen Verantwortlichkeit,

[1]) a. a. O. S. 147 ff.
[2]) a. a. O. S. 167.
[3]) a. a. O. S. 35.

und diese mag sie in solchem Falle geltend machen durch Adressen an den Monarchen oder Interpellationen und Mifstrauensvota. Diese Ansicht, die in der Theorie viele Anhänger gefunden hat,[1]) ist andererseits auch lebhaft bestritten. Einer der eifrigsten Verteidiger des Utilitätsprinzips, d. h. des Prinzips, nach welchem sich die Ministerverantwortlichkeit auch auf die Zweckmäfsigkeit der ministeriellen Handlungen erstrecken soll, ist Samuely.[2]) Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch die völlige Unhaltbarkeit seiner Ansicht. Davon ausgehend, dafs dem Minister eine grofse Freiheit der Bewegung eingeräumt sei, weil er dazu berufen sei, über die gesamten Interessen des Volkes zu wachen, und dafs sich demgemäfs auch seine Verantwortlichkeit steigern müsse, kommt Samuely zu dem Schlufs, dafs der Minister zwar nicht für den Erfolg seiner Mafsregeln haften müsse, wohl aber dafür, dafs die schlechte Mafsregel nicht Folge der Pflichtvergessenheit, der Untauglichkeit oder des Leichtsinns sei. Es ist zunächst klar, dafs eine solche weite Ausdehnung des Wirkungskreises der Ministerverantwortlichkeit die Zahl der Ministeranklagen wesentlich häufen würde; die Folge würde eine Erschütterung des gesamten Staatslebens sein. Die Ministeranklage soll stets nur das äufserste Mittel der Volksvertretung sein, das erst Anwendung finden darf, wenn alle anderen Mittel versagen, und man soll nicht durch Häufung der Anklagefälle das Wesen der Ministerverantwortlichkeit herabziehen, während

[1]) Mohl, a. a. O. S. 150 ff.
Pistorius, a. a. O. S. 169.
Hauke, a. a. O. S. 15.
Lucz, a. a. O. S. 37.

[2]) a. a. O. S. 75—86.

doch ihr Hauptnutzen in der vorbeugenden Kraft liegt, die ihr innewohnt. Hier steckt ein offensichtlicher Widerspruch in den Ausführungen Samuelys. Einerseits verteidigt er eifrig das Utilitätsprinzip, andererseits teilt er jedoch die damit unvereinbare Ansicht, dafs die Ministerverantwortlichkeit, um nicht an Wert zu verlieren, nur in den äufsersten Fällen angewandt werden dürfe. Er sucht die Folgen dieses Widerspruchs abzuschwächen, indem er sagt:[1]) „Ein weises Parlament wird eine zum Schutze der höchsten Staatsinteressen bestehende Einrichtung nicht leidenschaftlich mifsbrauchen.“ Ob das Parlament nun wirklich so „weise“ sein wird, wenn ihm die Gelegenheit geboten wird, durch diese wesentliche Erweiterung der Ministerverantwortlichkeit einen ihm verhafsten Minister, dessen Handlungen sonst keine Handhabe zum Angriff boten, los zu werden, das steht noch sehr dahin. Man mufs doch ein solches Institut, wie die Ministerverantwortlichkeit, nicht nur mit optimistischem Auge betrachten, sondern ebenso wie man dem Angeklagten in diesem Falle eventuell eine wenig ehrenhafte Gesinnung zutraut, darf man doch auch nicht von den Klägern annehmen, dafs sie als vollkommene Menschen eines Unrechts absolut unfähig seien. Samuely meint ferner,[2]) dafs einen Schutz gegen willkürliche Ausbeutung des Ministeranklagerechts durch die Volksvertretung ein unparteiischer Gerichtshof bilde. Wohl ist anzunehmen, dafs ein solcher Gerichtshof auf Freisprechung erkennen wird, falls sich herausstellt, dafs die Anklage unbegründet war, aber der Zweck wird indirekt in den meisten Fällen doch

[1]) a. a. O. S. 86.
[2]) a. a. O. S. 86.

erreicht werden. Der betreffende Minister wird durchweg seinen Abschied nehmen oder bereits genommen haben. Samuely gibt dann schliefslich auch selbst zu,[1]) dafs man die Anklage auf schwere Pflichtverletzungen beschränken müsse. Wo aber hier die richtige Grenze ziehen? Wann sind überhaupt die Interessen des Staates gefährdet? Für die Abgrenzung dieses Tatbestandes fehlt hier jeder objektive Mafsstab, es ist alles dem subjektiven Ermessen und der Parteiwillkür anheimgestellt. Ebenso wie die Richter über die Dienlichkeit der ministeriellen Mafsnahmen vielfach getrennter Ansicht sein werden, so erscheint auch in der Volksvertretung der einen Partei das als Verletzung der Interessen des Staates, was der anderen als staatsdienlich vorkommt. Mithin ist der Mafstab für den Tatbestand der Ministeranklage allein die Stimmung in der Volksvertretung. Handelt ein Minister in Übereinstimmung mit der Majorität der Kammer, so verletzt er nicht die Interessen des Staates, wohl aber, wenn eine Mafsregel der Majorität eine Gefährdung des Staatswohls zu enthalten scheint. Eine solche Abhängigkeit der Minister von der Volksvertretung, durch welche dieselben, wenn sie einer Anklage entgehen wollen, indirekt gezwungen sind, mit der Majorität der Kammer zu gehen, kann man nur als unwürdig bezeichnen.

Es bliebe in bezug auf diesen Gegenstand jetzt nur noch die Frage zu erörtern, ob sich die Ministerverantwortlichkeit nur auf Amtshandlungen der Minister erstreckt oder auch auf Privathandlungen.

[1]) a. a. O. S. 86.

Während sich die meisten Schriftsteller der ersteren Ansicht angeschlossen haben,[1]) wird die letztere namentlich von Samuely[2]) verteidigt. Er zieht als Beispiel den Fall heran, wo ein Minister als Privatmann seine Beamten auffordert, gewisse Kandidaten zu wählen, oder ihren Einfluſs bei der Wahl geltend zu machen, mit dem Hinzufügen, daſs sie sonst leicht das Vertrauen der Regierung und ihre Stellung einbüſsen würden. Daſs sich aus diesem Falle die Ausdehnung der Ministerverantwortlichkeit auch auf die aufseramtlichen Handlungen des Ministers nicht vernotwendige, sucht Lucz[3]) dadurch zu widerlegen, daſs er sagt: „In dem Augenblick, als diese Handlung in die Öffentlichkeit dringt, ist der Minister der konstitutionellen Monarchie vor der öffentlichen Meinung in seiner Stellung unmöglich.“ Diese Argumentation ist jedoch vollkommen verkehrt. Selbst wenn der Minister, was wohl anzunehmen ist, sich damit in seiner Stellung unmöglich gemacht und den Abschied genommen hätte, so wäre damit doch seine Verantwortlichkeit, wie wir bereits nachgewiesen haben, nicht erloschen und eine Geltendmachung derselben wohl denkbar. Immerhin ist der Grundgedanke, der Lucz beherrscht, ein richtiger. Auf aufseramtliche Handlungen ist die Ministerverantwortlichkeit nicht auszudehnen, denn diese ist „ein Ausfluſs der besonderen ministeriellen Stellung“,[4]) sie umfaſst Delikte, wie sie speziell nur ein Minister begehen kann. Aus diesem Grunde ist auch der von Samuely angeführte

[1]) Pistorius, a. a. O. S. 166.
Lucz, a. a. O. S. 38.
Hauke, a. a. O. S. 84
[2]) a. a. O. S. 75; ebenso Mohl, a. a. O. S. 135.
[3]) a. a. O. S. 38 Anm 4.
[4]) Pistorius, a. a. O. S. 166.

Fall zum Beweis der Notwendigkeit seiner Theorie nicht brauchbar. Denn um ein solches Delikt zu begehen, dazu braucht man nicht erst Minister zu sein, sondern das vermag auch, vielleicht noch besser, jeder andere hohe Beamte, ja auch jeder Privatmann, der grofsen Einflufs beim Monarchen geniefst.

§ 8.

Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit.

Es entsteht nun die Frage, wem das Recht der Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit zustehen soll. Dafs bei Beantwortung dieser Frage nicht jeder einzelne Bürger als zur Anklage berechtigt in Betracht kommt, bedarf keiner weiteren Erwähnung,[1]) das einzig gegebene Element ist daher die Volksvertretung als das das gesamte Volk repräsentierende Organ. Ihr steht aufser dem Recht der Mitwirkung bei Ausübung eines Teiles der Staatsgewalt vor allem das Recht zu, die Regierung zu kontrollieren, ob dieselbe der Verfassung und den Gesetzen gemäfs gehandhabt werde. Dieses Kontrollrecht der Volksvertretung hat nicht das Recht derselben zur Folge, unmittelbar auf die Verwaltung des Staates einzuwirken, es bedeutet keine Verlegung der Regierung in das Parlament, sondern es gibt dem letzteren nur die Befugnis, eine nicht rechtmäfsige

[1]) Die gegenteilige Ansicht vertritt einzig und allein Hoffmann, a. a. O. II. S. 345 ff.

dagegen Mohl, a. a. O. S. 217—223.

Mafsregel zu rügen. Dies wird vielfach im Wege der Beschwerde an den Monarchen oder der Interpellation in der Kammer geschehen, es ist indessen klar, dafs es Fälle geben kann, in welchen solche einfachen Mittel nicht ausreichen, und hier mufs der Volksvertretung das Recht zustehen, zum äufsersten und schärfsten Mittel zu greifen, zur Ministeranklage.

Haben wir als die beiden Haupttätigkeiten der Volksvertretung die Mitwirkung bei der Ausübung der Staatsgewalt und die Kontrolle der Regierungstätigkeit bezeichnet, so darf man daraus noch nicht den Analogieschlufs ziehen und verlangen, weil bei der Ausübung der ersten Funktion, bei der Herstellung der Rechtsordnung, Übereinstimmung beider Kammern erforderlich sei, so sei eine solche auch zur Erhebung der Ministeranklage notwendig.[1]) Wäre dem so, so müfste man zur Rechtskraft der Anklage auch noch die Sanktion von seiten des Monarchen verlangen, und dann wäre wieder der ganze Zweck der Ministerverantwortlichkeit aller Wahrscheinlichkeit nach verfehlt. Das Erfordernis der Übereinstimmung beider Kammern ist auch ferner aus dem Grunde entschieden abzulehnen,[2]) weil in vielen Fällen eine Verständigung zwischen beiden Kammern nicht erfolgen wird, und so ein Minister, falls er sich bei seinen Handlungen nur auf eine Kammer stützen könnte, von jeder Verantwortlichkeit frei sein würde. Treffend hat daher Bähr[3]) bemerkt, dafs in diesem Falle dem Minister

[1]) So Buddeus, a. a. O. S. 62 ff.
Bischof, a. a. O. S. 74 ff.
[2]) Ebenso Mohl, a. a. O. S. 232—238.
Kerkhove, a. a. O. S. 140.
Samuely, a. a. O. S. 68 und 69.
[3]) a. a. O. S. 81 und 185.

die Möglichkeit gegeben wäre, das Gesetz, das nur mit Zustimmung beider Kammern rechtlich abgeändert werden kann, mit der Zustimmung einer Kammer tatsächlich zu brechen. Ebenso ist es abzulehnen, das Recht der Ministeranklage lediglich der einen oder der anderen Kammer zu übertragen. Abgesehen davon, dafs speziell die erste Kammer „als seiner ganzen Anlage nach wesentlich konservativer Faktor“[1]) oft wenig zur Erhebung der Anklage geneigt sein wird, liegt darin eine ungerechtfertigte Zurücksetzung des einen oder des anderen Teils der Volksvertretung, die in nichts ihren Grund hat. Man kommt daher notwendigerweise zu dem Resultat, dafs jeder der beiden Kammern vollständig unabhängig von einer Zustimmung der andern das Recht zustehen mufs, die Ministerverantwortlichkeit geltend zu machen.

§ 9.

Der Gerichtshof.

Es erhebt sich jetzt die Frage, welchem Gerichtshof respektive welcher Körperschaft die erhobene Anklage zur Aburteilung vorzulegen sei. Der richterliche Faktor des Instituts der Ministerverantwortlichkeit ist dazu berufen, einerseits Verfassung und Gesetz zu schützen, andererseits aber auch die ungerechte Verurteilung eines willkürlich angeklagten Mi-

[1]) Hauke, a. a. O. S. 96.

nisters zu verhüten, mithin ist von ihm, in dessen Hand die gesamte Entscheidung ruht, zum grofsen Teil der Wert der Ministerverantwortlichkeit abhängig. Daher mufs bei der Auswahl des Gerichtshofes vor allem dafür Sorge getragen werden, dafs er Unabhängigkeit und Unparteilichkeit, grofse juristische Kenntnis und staatsmännische Erfahrung in sich vereine. Naturgemäfs haben sich eine Reihe der verschiedensten Ansichten darüber gebildet, welches Organ am besten diesen Forderungen genüge und deshalb zur Ausübung des Richteramtes in diesem Falle berufen sei. Vollständig ungeeignet zum Richteramt erscheint die erste Kammer. Mögen wohl einige Haupterfordernisse bei ihr vorhanden sein, so die Unabhängigkeit und die staatsmännische Erfahrung, so fehlt doch wahrscheinlich vielfach die juristische Kenntnis und vor allem die Unparteilichkeit. Schon aus der ganzen Stellung der ersten Kammer als einer Körperschaft, die bei der Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten selbst tätig ist, entspringt die Vermutung der Parteilichkeit. Sie wird sich oft ein Urteil über die Handlungen und die Person des Ministers gebildet haben, bevor eine Anklage erhoben und sie mithin ihre Funktion als Gerichtshof auszuüben genötigt war. Dieses Urteil wird beeinflufst sein durch aristokratische Sonderinteressen und daher, je nachdem der Minister in seinen Mafsnahmen dieselben berücksichtigt hat oder nicht, günstig oder ungünstig über ihn ausfallen. Dafs eine solche vor der Urteilsfällung gebildete Ansicht das Urteil wesentlich zu Gunsten oder Ungunsten des Angeklagten

beeinflussen würde, dürfte hinlänglich klar sein.[1]) Dazu kommt, dafs absolut kein Grund vorliegt, der ersten Kammer das Richteramt zuzusprechen und es der zweiten zu versagen. Es würde eine solche ungleiche Verteilung der Befugnisse nur andauernde Konflikte zwischen beiden Häusern zur Folge haben. Eine Ausübung der Jurisdiktion durch die erste Kammer wäre aufserdem grundsätzlich schon dadurch unmöglich, dafs, wie wir gesehen haben, richtiger Ansicht nach das Recht der Anklage beiden Häusern getrennt zustehen mufs. Mithin könnte es vorkommen, dafs die erste Kammer judex in propria causa wäre, und eine solche Vereinigung der anklagenden und urteilenden Funktion in einer Hand ist natürlich ausgeschlossen.

Sehr nahe liegt es, dem höchsten Gerichtshof des Landes die Aburteilung der Ministeranklage zu überlassen.[2]) Hier wird zwar die Unabhängigkeit durch das Gerichtsverfassungsgesetz § 8 gesichert, welches bestimmt, dafs kein Richter aufser in den im Gesetz normierten Fällen wider seinen Willen seines Amtes enthoben oder an eine andere Stelle versetzt werden darf. Jedoch zeigen sich bei näherer Betrachtung einige andere Nachteile. Vor allem wird von verschiedenen Schriftstellern, besonders von Samuely,[3])

[1]) Die Mehrzahl der Schriftsteller hat sich auch gegen die Übertragung des Richteramtes an die erste Kammer ausgesprochen. Nur Röfsler, a. a. O. II. S. 89 ff., befürwortet dieselbe, indem er merkwürdigerweise die Fällung eines parteiischen Urteils durch die erste Kammer für undenkbar hält.

[2]) So Buddeus, a. a. O. S. 74 ff.

[3]) a. a. O. S. 99.

auf das vollständige Fehlen politischer Begabung und staatsmännischer Fähigkeit aufmerksam gemacht. Indessen ist einerseits in jetziger Zeit ein gänzliches Fehlen staatsrechtlicher und politischer Kenntnisse bei den Beamten der höchsten Gerichte wohl vollkommen ausgeschlossen, andererseits ist eine so übertrieben scharfe Betonung der politischen Einsicht als unbedingtes Erfordernis bei Fällung des Richterspruches entschieden abzulehnen und nur vom Standpunkte derjenigen Schriftsteller aus zu rechtfertigen, die im Gegensatze zu unserer Ansicht die Ministeranklage auch auf Gefährdung der Staatsinteressen gründen. Immerhin ist nicht zu leugnen, dafs eine gewisse, wenn auch nicht allzu grofse politische Begabung der Richter zu einer gerechten Urteilsfällung erforderlich ist. Es erheben sich jedoch Bedenken gegen das oberste Landesgericht aus anderen Gründen. Die Besetzung des obersten Gerichtes ist ausschliefslich der Regierung überlassen, mithin steht es ganz in ihrem Belieben, diese Stellen an ihren Intentionen gefügige Beamte zu übertragen, und es wäre hiermit die Unparteilichkeit eines solchen Gerichts leicht in Frage gestellt.[1]) Dazu kommt, dafs durch ein der Regierung mifsliebiges Urteil der Gerichtshof leicht in eine schiefe Stellung zu derselben geraten würde. Alle diese Gründe sprechen dafür, den Richterspruch nicht dem obersten Gericht zu überlassen.

Erkennt man an, wie unpraktisch und unpolitisch es sein würde, jenen beiden Faktoren die Urteilsfällung über die Ministeranklage zu übertragen, so bleibt als der einzig mögliche und der richtigste Ausweg der, die Sache einem zu diesem Zweck besonders zu bildenden Gerichtshofe, einem Staatsgerichtshofe, zu über-

[1]) ebenso Samuely, a. a. O. S. 100;
teilweise auch Mohl, a. a. O. S. 288.

tragen. Hier wird es möglich sein, die geforderten Voraussetzungen bei den einzelnen Mitgliedern in weitgehendem Maße zu realisieren. Er müßte aus den hervorragendsten Juristen und Staatsmännern des Landes gebildet werden, und zwar dürfte das Recht, die Mitglieder auszuwählen, nicht einseitig dem Ankläger, der Volksvertretung, zustehen oder etwa nur der Regierung, sondern beide müßten an der Auswahl der Richter gleichmäßig teilhaben. Will man ganz sicher gehen und möglichste Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zu erzielen suchen, so mag man auf den Vorschlag Medicus eingehen, der ein gemeinsames Zusammenwirken von Volksvertretung und Regierung verlangt zur Wahl Dritter, die dann die Staatsrichter, aber nicht aus ihrer Mitte, wählen. Die Frage, ob die Mitglieder des Staatsgerichtshofes auf Lebenszeit gewählt werden sollen oder nur für den einzelnen Fall oder nur für die Dauer der Legislaturperiode der Volksvertretung, — drei Möglichkeiten, von denen die letzte als die empfehlenswerteste erscheint — ist zu unwichtig, um hier [illegible] werden. [illegible] Staatsgerichtshof [illegible] muß, [illegible] Schnelligkeit [illegible] Hinziehen [illegible] der Volksgesetzgebung [illegible] Neuen bringt.

§ 10

[illegible] und Urteil

[illegible] Staatsgerichts [illegible] Verfahrens [illegible]

dere noch in Frage kommende Art des Verfahrens, der Untersuchungsprozefs, ist entschieden zu verwerfen, denn danach hätte die Ministeranklage von seiten der Volksvertretung lediglich die Bedeutung einer Anzeige an den Staatsgerichtshof; diesem wäre es dann überlassen, die Wahrheit jener Denunziation zu erforschen. Nur bis hierhin hätte die Volksvertretung in diesem Falle mitzuwirken, eine spezielle Tätigkeit während des Verfahrens wäre ihr damit untersagt. Eine solche Vorschrift erscheint als gänzlich verkehrt; es ist unbedingt notwendig, dafs die Volksvertretung während des Verfahrens mitwirkt, denn sie ist am meisten fähig, Beweise für die eingereichte Anklage zu erbringen. Nur wenn ihr das unumschränkte Recht zusteht, zu jeder Zeit in den Lauf des Prozesses einzugreifen, ist es der Volksvertretung möglich, das ihr zuzubilligende Rücktrittsrecht auszuüben, wenn sie zu der Überzeugung gelangt, dafs sich aus dem gesammelten Beweismaterial keine Rechtsverletzung von seiten des Ministers ergibt. Daher verdient das Anklageverfahren hier entschieden den Vorzug. — Es ist klar, dafs die Volksvertretung in ihrer Gesamtheit nicht das Recht der Mitwirkung im Prozesse ausüben kann, es sind vielmehr aus ihrer Mitte einige Vertreter zu wählen, die dazu berufen sind, in der Stellung eines öffentlichen Anklägers die Anklage zu formulieren, einzureichen und vor Gericht zu vertreten, sowie das erforderliche Beweismaterial herbeizuschaffen. — Unzweifelhaft ist es ferner, dafs die Grundsätze der Mündlichkeit und Öffentlichkeit des Verfahrens auch beim Ministerprozefs Anwendung finden müssen, die Öffentlichkeit wenigstens insoweit, als nicht das Interesse des Staates Ausschlufs derselben erfordert. Ebenso mufs dem angeklagten Minister das Recht unumschränkter Verteidigung zustehen.

Es ist sodann noch die Frage zu erörtern, welchen Einfluſs die Ministeranklage auf die Stellung des Ministers ausübt. Man hat vielfach verlangt, und dies Prinzip stellen auch einige Verfassungen auf, daſs sofort mit Erhebung der Anklage von seiten der Volksvertretung der Minister sein Amt niederzulegen habe. Dies ist jedoch ein völlig unbilliges Verlangen und bringt den Minister in eine unwürdige Abhängigkeit von der Volksvertretung. Denn tritt diese Wirkung schon in dem Augenblick ein, in welchem die Kammer die Anklage beschlieſst, so gibt man derselben hiermit ein wirksames Mittel in die Hand, einen verhaſsten Minister los zu werden. Sie braucht ja nur fortwährend den Anklagebeschluſs zu fassen, mag der Staatsgerichtshof auch andauernd die Anklage von vornherein abweisen, ihren Willen hat die Volksvertretung doch durchgesetzt; der Minister ist fortwährend vom Amte suspendiert, ihm wird kein anderer Ausweg bleiben, als den Abschied zu nehmen. Ganz etwas anderes ist die auf vernünftigen politischen und rechtlichen Erwägungen beruhende Forderung, daſs mit der Annahme der Anklage durch den Staatsgerichtshof der Minister ipso iure seines Amts enthoben sein, oder daſs dem Gericht wenigstens das Recht zustehen solle, im Laufe des Verfahrens die Suspension nach freiem Ermessen zu verfügen.[1]) Es würde leicht zu schweren Konflikten zwischen Regierung und Volksvertretung führen, wenn der von der letzteren angeklagte Minister noch in fortdauerndem amtlichen Verkehr mit derselben stehen muſs, während schon das Verfahren gegen ihn vor dem Staatsgerichtshof eingeleitet ist. Dazu kommt vor allem, daſs die Gefahr

[1]) Ebenso Mohl, a. a. O. S. 473 ff.
Kerkhove, a. a. O. S. 221 ff.
Samuely, a. a. O. S. 105 ff.

nahe liegt, der Minister werde, seine amtliche Stellung mifsbrauchend, seinen ganzen Einflufs geltend machen, um ihm schädliche Beweismittel zu unterdrücken, überhaupt dem Gerichtshof das Verfahren möglichst zu erschweren und in die Länge zu ziehen, um schliefslich ein freisprechendes Urteil zu erzielen. Andererseits liegt auch eine vorläufige Suspension völlig im Interesse eines unschuldig angeklagten Ministers, denn sie ist ja keine Strafe, sondern nur eine aus der Stellung des Ministers notwendig entspringende Vorsichtsmafsregel. Ergibt sich nun im Laufe der Verhandlung die Schuldlosigkeit des Ministers, so wird er vor aller Augen absolut untadelhaft dastehen, seine Ehre wird völlig wiederhergestellt sein, wenn er während des Verfahrens nicht im Amte war. Im andern Falle wird man leicht geneigt sein, den Grund des freisprechenden Urteils in einer etwaigen vom Minister in amtlicher Eigenschaft erfolgten Beeinflussung zu sehen.

Die Aburteilung eines Delikts, welches gegen die gemeinen Strafgesetze verstöfst, liegt jedoch keineswegs dem Staatsgerichtshof ob. Es ist kein Grund vorhanden, den Minister den ordentlichen Gerichten in bezug auf die dahin gehörigen Vergehen zu entziehen. Ergibt sich also im Laufe der Verhandlung vor dem Staatsgerichtshofe die Verletzung eines Satzes des Strafgesetzbuches, so hat der Gerichtshof nur über die vor ihn gehörigen Verfassungs- oder Gesetzesverletzungen abzuurteilen, die Ahndung jener strafrechtlich zu verfolgenden Delikte indessen den ordentlichen Gerichten zu überweisen. Wenn Pistorius[1]) der Ansicht ist, dafs „eine dem Staatsgerichtshof unterbreitete Sache nur selten zugleich ein strafrechtliches Delikt darstellen

[1]) a. a. O. S. 177.

wird", so mag die Tatsache ja an und für sich richtig sein, die von ihm angeführte Begründung dieser Ansicht ist jedoch eine vollkommen verfehlte. Denn wenn er meint, dafs in diesem Falle ein eingeleitetes Strafverfahren den Minister bereits nicht mehr im Amte finden werde, und dafs damit der Anlafs fortgefallen sei, den Staatsgerichtshof in Tätigkeit zu setzen, so ist bereits früher nachgewiesen worden, wie verkehrt es sein und zu welchen Konsequenzen es führen würde, wollte man den Minister mit dem Austritt aus dem Staatsdienste von jeder Verantwortlichkeit freisprechen.

Das Urteil des Staatsgerichtshofes hat zunächst, wie das Urteil jedes anderen Gerichts, die Feststellung des Tatbestandes zu enthalten. Es hat zu konstatieren, ob die Verfassung objektiv verletzt sei, ohne den subjektiven Grad der Verschuldung des Ministers zu berücksichtigen. Wohl mag je nach der Gröfse des Verschuldens eine Abschwächung resp. Verstärkung der zu verhängenden Strafe erfolgen, jedoch kommt es sonst auf den Verschuldungsgrad nicht an. Ist festgestellt worden, dafs ein Minister durch eine amtliche Handlung, für die er die Verantwortung zu tragen hat, die Verfassung oder die Gesetze verletzt hat, so ist dies hinreichend zur Urteilsfällung, eine dolose Absicht ist absolut nicht erforderlich. Mag der Minister auch nur aus Fahrlässigkeit oder Unfähigkeit die Rechtsverletzung begangen haben, zu verurteilen ist er dennoch.[1]) Denn vielfach wird es schwer sein, dem Minister ein subjektives Verschulden nachzuweisen, und selbst dem Beweis, dafs er fahrlässig gehandelt hat, wird er sich oft leicht entziehen können;[2]) in diesem

[1]) Ebenso Samuely, a. a. O. S. 43, 48, 88.

[2]) s. z. B. das von Samuely a. a. O. S. 44 Anm. 2 angeführte Beispiel.

Falle mufs der Volksvertretung eine Handhabe geboten werden, solche Rechtsverletzungen zu verhindern und die Verfassung zu schützen. Der Minister hat sich eben bei Übernahme seines Amtes zu prüfen, ob er sich fähig hält, die grofse auf ihm ruhende Verantwortlichkeit auf sich zu nehmen. Fühlt er sich derselben nicht gewachsen, so mag er die Berufung ablehnen. Andernfalls ist es ganz gerecht, wenn die Anklage auch bei einer durch Unfähigkeit hervorgerufenen Rechtsverletzung Platz greift.

Anschliefsend an die Beantwortung der Tatfrage hat das Urteil sodann die an den Tatbestand geknüpften Rechtsfolgen auszusprechen. Da das staatsgerichtliche Verfahren lediglich den Schutz der Verfassung und nicht hauptsächlich Bestrafung des schuldigen Ministers bezweckt, so haben sich danach auch die rechtlichen Folgen der Verurteilung zu gestalten. Die Ministerverantwortlichkeit ist ein aus der besonderen Stellung des Ministers entspringendes Institut, daher können die Rechtsfolgen auch nur Platz greifen in bezug auf seine Stellung als Staatsdiener. Somit sind Freiheits- und Geldstrafen als absolut unbrauchbar zu verwerfen, ebenso der Verweis und zeitweilige Suspension. Der Zweck, die Verfassung zu schützen und eine etwaige Wiederholung der Verfassungsverletzung zu verhindern, kann mit Sicherheit nur dann erreicht werden, wenn man auf Amtsverlust oder Amtsunfähigkeit erkennt.[1]) Das erstere bezeichnet nur die Unfähigkeit, einen Ministerposten zu bekleiden, während das letztere die Unfähigkeit zur Übernahme überhaupt irgend eines Amtes im Staatsdienste bedeutet. Diese Unterscheidung hat

[1]) Lucz, a. a. O. S. 50.
Ebenso, wenn auch mit anderen Gründen,
Samuely, a. a. O. S. 115 ff.

nach Samuely[1]) den uns recht zweifelhaft erscheinenden Vorteil, dafs ein Minister, der zur Führung des höchsten Staatsamtes unfähig ist und sich nur infolge dieser seiner Unfähigkeit einer Ministeranklage ausgesetzt hat, nicht selten „in einem anderen Amte ganz am Platze wäre und sogar Ausgezeichnetes (?) leisten könnte." — Wird das Urteil nicht etwa in bestimmter Frist mit einem verfassungsmäfsig gestatteten Rechtsmittel angefochten, so erhält es Rechtskraft. Mit dem Augenblicke der Rechtskraft treten auch ipso iure die Rechtsfolgen ein. Wenn das Urteil also den Minister seines Amtes für verlustig erklärt, so ist er vom Augenblick der Rechtskraft an nicht mehr im Amt, eine besondere Entlassung von seiten des Monarchen ist nicht erforderlich.

§ 11.

Zurücknahme der Anklage, Verjährung, Begnadigung.

Selbstverständlich ist es, dafs der Volksvertretung das Recht zustehen mufs, jederzeit eine bereits erhobene Anklage zurückzunehmen, ebenso wie sie berechtigt ist, von der Erhebung einer rechtlich vielleicht vollkommen begründeten Anklage abzusehen. Es ist leicht möglich, dafs Mafsregeln eines bona fide handelnden Ministers zwar an und für sich eine Rechtsverletzung enthalten, jedoch die Staatsinteressen trotzdem wesentlich gefördert haben. Hier ist vom rechtlichen Standpunkte aus allerdings eine Anklage wohl begründet, vom politischen dagegen ist sie zu verwerfen. In diesen

[1]) a. a. O. S. 118.

Fällen ist die Volksvertretung berechtigt, von der Anklage zurückzutreten, denn bei der Ausübung des Anklagerechts sind auch wesentlich die politischen Interessen zu berücksichtigen.[1]) Hieran anschliefsend erhebt sich die Frage, ob die Volksvertretung auf die Anklage vollwirksam verzichten kann. Zunächst ist klar, dafs ein Verzicht auf das Anklagerecht ein für allemal nicht möglich ist. Dieser Erfolg könnte nur dadurch erzielt werden, dafs der Volksvertretung durch ein Gesetz überhaupt das Recht der Anklage entzogen würde. Ein Verzicht auf die Erhebung der Anklage im einzelnen Fall kann erfolgen durch stillschweigende Nichtausübung oder durch ausdrücklichen Beschlufs der Kammer. Rechtlich bindende Wirksamkeit tritt jedoch auch hier nicht ein, ebenso wie die Zustimmung zu einer ministeriellen Handlung oder die blofse Verwerfung einer beantragten Anklage keine Indemnität für den Minister bedeutet. Der Verzicht kann nur dann eine völlige Ausschliefsung der Anklage auch für die Zukunft zur Folge haben, wenn derselbe in Form eines Gesetzes erfolgt.[2])

Schnell erledigt sich die Frage, ob wie sonst auch hier bei einer im einzelnen Fall begründeten Anklage die Verjährung Platz greifen kann, und somit der Minister nach Ablauf bestimmter Frist für die Folgen seiner Handlung unverantwortlich wird. Für die Bejahung sprechen eine Reihe von Gründen. Besonders

[1]) Mohl, a. a. O. S. 264 ff.
Bischof, a. a. O. S. 86 ff.
Samuely, a. a. O. S. 110 ff.
Hauke, a. a. O. S. 104 ff.

[2]) Mohl, a. a. O. S. 260 ff.
Samuely, a. a. O. S. 112.
Hauke, a. a. O. S. 105.

die Rechtssicherheit des Verkehrs, sowie der Umstand, dafs mit der Zeit sich die Beweisführung weit schwieriger gestaltet, fordern entschieden, dafs Bestimmungen darüber getroffen werden, unter welchen Umständen ein im konkreten Falle begründetes Anklagerecht erlischt.

Wenden wir uns nun einem andern Moment zu, welches auf die erhobene Anklage von Einflufs sein könnte. Es ist dies das Aufhören der Tagung der Volksvertretung.[1]) Die Unterbrechung der Tätigkeit der Volksvertretung kann erfolgen durch Vertagung und Schliefsung, sowie durch Ablauf der gesetzlichen Legislaturperiode und Auflösung. Hierbei kommt zunächst die Vertagung nicht in Betracht. Denn es ruht zwar während derselben die Tätigkeit der Volksvertretung, aber es werden sämtliche Geschäfte nach Beendigung der Unterbrechung so wieder aufgenommen, wie sie vorher liegen geblieben sind, mithin ist klar, dafs die Vertagung auf das Ministerverfahren keine wesentliche Wirkung ausübt, besonders da nach den Bestimmungen der Verfassungen die Zeit, auf welche die Kammern vertagt werden können, eine beschränkte ist.[2]) Anders liegt es schon mit der Schliefsung der Session. Mit ihr werden sämtliche noch nicht erledigten Geschäfte gegenstandslos und müssen mit Beginn der neuen Session von vorn begonnen werden. Mithin würde ein noch nicht beendigter Ministerprozefs mit Schlufs der Session verfallen, es bedürfte einer Neu-

[1]) Mohl, a. a. O. S. 240 ff.
Bischof, a. a. O. S. 88 ff.
Samuely, a. a. O. S. 108 ff.
Hauke, a. a. O. S. 105 ff.

[2]) z. B. darf der Reichstag nach Reichsverfassung Art. 26 ohne seine Zustimmung nicht auf länger als 30 Tage und nur einmal in derselben Session vertagt werden.

einbringung in der nächsten Session. Kann man auch wohl im allgemeinen annehmen, dafs die Anklage von neuem erhoben werden wird, so ist doch ein solches Hinziehen des Verfahrens mit dem Charakter der Ministerverantwortlichkeit unvereinbar, da das Verfahren eine möglichst schleunige Erledigung fordert. Ebenso liegt es beim Ablauf der Legislaturperiode und bei der Auflösung. Hier würde aufser den Gründen der allgemeinen Hinfälligkeit der Geschäfte noch der Umstand erschwerend hinzukommen, dafs sowohl die Person des Klägers rechtlich nicht mehr existiert, als auch die mit der Durchführung der Anklage betrauten Mitglieder ihre Berechtigung sowohl als Abgeordnete wie als Bevollmächtigte der Volksvertretung verlieren. Erwägt man jedoch, zu welchen Konsequenzen es führen würde, wollte man nach dem Grundsatze der allgemeinen Diskontinuität der Geschäfte mit der Auflösung der Kammer auch die Ministeranklage hinfällig werden lassen, so sieht man sich genötigt, für ein Weiterlaufen des Verfahrens sich auszusprechen. Es wäre nämlich der Regierung hiermit ein mächtiger Einfluſs auf den Ministerprozefs gegeben; wollte sie eine Verurteilung des Ministers verhindern, so brauchte sie nur die Kammer aufzulösen, die Anklage wäre damit hinfällig und das ganze Institut der Ministerverantwortlichkeit vielfach illusorisch gemacht. Alle diese politischen Erwägungen lassen uns zu dem Resultat kommen, dafs Bestimmungen zu treffen sind, dahin gehend, dafs der Unterbrechung der Tätigkeit und des Lebens der Volksvertretung absolut kein Einfluſs auf die einmal erhobene Anklage eingeräumt werden darf.

Unbedingt erforderlich ist es jedoch, dem Monarchen jeden Einfluſs auf das eingeleitete Verfahren oder auf die vom kompetenten Gericht ausgesprochenen Rechtsfolgen abzusprechen. Es ist klar, dafs, wenn

man dem Monarchen das Abolitionsrecht bezüglich der Ministerverantwortlichkeit einräumen wollte, das ganze Verfahren in die Willkür des Herrschers gestellt wäre. Der Souverän wird nicht nur leicht geneigt sein, von seinem Abolitionsrecht Gebrauch zu machen, wenn der Minister wegen kontrasignierter Akte des Fürsten angeklagt ist, sondern, wie man richtig betont hat, es wird auch vielfach ein so freundschaftliches Einverständnis zwischen Monarch und Minister vorhanden sein, dafs die Gefahr nahe liegt, jener werde sein Recht mifsbrauchen und auch die Anklage wegen rechtswidriger, vom Minister allein ausgehender Akte niederschlagen. Ganz genau so liegt es mit dem Begnadigungsrecht. Zwar beseitigt die Begnadigung nur die Rechtsfolgen, nicht die begangene strafbare Handlung, und so bliebe immer noch die moralische Wirkung der Verurteilung, praktisch würde jedoch dasselbe erreicht werden wie durch Niederschlagung der Anklage. Die Verurteilung würde bald vergessen sein, und dem Monarchen stande das Recht zu, den begnadigten Minister jederzeit in sein Ministeramt wieder einzusetzen. Mithin scheint zur Genüge dargetan zu sein, dafs das Abolitions- wie das Begnadigungsrecht des Monarchen dem Wesen der Ministerverantwortlichkeit absolut widerstreitet und daher durchaus zu verwerfen ist. Dagegen ist kein Grund vorhanden, einer Begnadigung rechtliche Wirkung zu versagen, die in Übereinstimmung mit dem Kläger in Form eines Gesetzes erlassen wird; denn ebenso, wie es der Volksvertretung möglich ist, in jedem Augenblick bis zur Urteilsfällung durch Zurücknahme der Anklage eine Verurteilung zu verhindern, mufs es ihr auch zustehen, die Rechtsfolgen derselben zu beseitigen.

§ 12.

Juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit.

Nachdem wir die Ministerverantwortlichkeit einer näheren Betrachtung im einzelnen unterworfen haben, ist noch die Frage nach der Rechtsnatur der Ministerverantwortlichkeit im allgemeinen zu erörtern.

Man hat die Ansicht aufgestellt, die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit sei eine strafrechtliche.[1]) Diese Auffassung ist jedoch zu verwerfen. Die kriminelle Strafe tritt ein, um demjenigen, der die Rechtsordnung verletzt hat, ein Leiden aufzuerlegen, der Hauptzweck des Strafverfahrens ist der, den Schuldigen zu bestrafen. Dies kann aber auf die Ministerverantwortlichkeit keine Anwendung finden. Der eigentliche Zweck ist nicht der, den schuldigen Minister zu bestrafen, sondern die Verfassung zu schützen, und durch Zwangsentfernung des Ministers zu verhindern, dafs weitere Fälle der Verfassungsverletzung vorkommen; deshalb erhebt man Anklage und leitet das Verfahren ein. Schutz der Verfassung ist der Zweck des Verfahrens, nicht Bestrafung des Ministers. Wie könnte man es sonst rechtfertigen, dafs der Minister auch für Verletzung der Verfassung aus Unfähigkeit und ähnlichen Gründen verantwortlich sei! Wollte man den strafrechtlichen Charakter anerkennen, so könnte man ihn höchstens für dolus und culpa verantwortlich machen, einen weiteren Verschuldungsgrad kennt das Strafrecht nicht, ja sogar die Bestrafung der

---

[1]) Mohl, a. a. O. S. 28 ff.
Hauke, a. a. O. S. 18 ff.

culpa bildet bereits eine Seltenheit. Dazu kommt, dafs hier eine gesetzliche Normierung des Tatbestandes der strafbaren Handlung fehlt, ja, dafs es, wie wir bereits gesehen,[1]) unmöglich ist, alle etwa möglichen Verfassungs- oder Gesetzesverletzungen im voraus zu fixieren. Das Strafrecht verlangt aber, dafs die Handlung, die mit einer Strafe belegt werden soll, in den Gesetzen als eine strafbare genau normiert und mit bestimmter Strafe bedroht ist. Da somit einige der Hauptregeln des Strafrechts keine Anwendung finden, so ist die Ansicht zu verwerfen, dafs die Ministerverantwortlichkeit einen strafrechtlichen Charakter trägt. Zu dem gleichen Resultat gelangt auch Pistorius[2]) an der Hand der Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes und der Strafprozefsordnung.

Ebenso unrichtig ist jedoch die besonders von Samuely[3]) verteidigte Theorie. Er sucht zu beweisen, dafs die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit eine disziplinare sei. Ausgehend von der Einteilung in die korrektive und die reinigende Disziplin[4]) führt er aus, dafs die erstere, Ermahnungen, Verweise und andere ähnliche Zwangsmittel umfassend, eine ordnungsmäfsige Tätigkeit erzielen wolle, und dafs diese auf die Ministerverantwortlichkeit keine Anwendung finden könne, sondern nur die Mittel der höheren oder reinigenden Disziplin, welche Entlassung aus dem Amte oder dem Staatsdienste überhaupt zur Folge haben. Er kommt damit zu demselben Resultat, das wir ebenfalls bereits konstatiert haben, indem auch er nur die Rechtsfolgen des Amtsverlustes und der Amts-

[1]) s. auch Hauke, a. a. O. S. 83.
[2]) a. a. O. S. 143 ff.
[3]) a. a. O. S. 87 ff.
[4]) a. a. O. S. 90.

unfähigkeit an die Verurteilung geknüpft wissen will. Indessen der Weg, auf welchem Samuely hierzu gelangt, ist nicht der richtige. Disziplinarstrafen sind Zwangsmittel, die, auf der Aufsichtsbefugnis des Staates beruhend, von diesem als dem Dienstgewalthaber angewandt werden, um die ordnungsmäfsige Beamtenpflichterfüllung in genere zu erzwingen, sie sind Mafsregeln des indirekten Erfüllungs- und Sicherungszwanges. Das Disziplinarrecht bezweckt also Anhaltung der Beamten zur genaueren Beobachtung ihrer besonderen Pflichten und, im Zusammenhange damit, speziell in Gestalt der reinigenden Disziplin, Säuberung des Beamtenstandes von untüchtigen Elementen. Zweck der Ministerverantwortlichkeit dagegen ist, wie bereits erwähnt, Schutz der Verfassung. Allgemeine Voraussetzung für die Geltendmachung des Disziplinarrechts ist das Vorhandensein einer vorgesetzten Behörde. Diese fehlt hier bei den Ministern gänzlich, höchstens könnte man in der freien Entlassungsbefugnis des Monarchen ein Korrelat des gemeinen Disziplinarrechts mit erheblichen Modifikationen erblicken und in diesem Falle dem Monarchen eine gewisse Disziplinargewalt zugestehen. Höchst verkehrt wäre es jedoch, und streng genommen müfste man bei genauer Verteidigung der Ansicht Samuelys zu diesem Resultate kommen, wollte man das Anklage erhebende Organ, die Volksvertretung, als die die Disziplinargewalt ausübende vorgesetzte Behörde bezeichnen. Eine so unwürdige Abhängigkeit des Ministers von der Volksvertretung widerspricht völlig dem Wesen des modernen konstitutionellen Staates. Dies sieht auch Samuely ein, er sagt daher, die Volksvertretung entlasse ja den Minister nicht, sie provoziere nur ein gerichtliches Verfahren.[1]) In Wirklichkeit ist

[1]) Samuely, a. a. O. S. 67.

jedoch auch durch diesen Umstand nichts an der Tatsache geändert, dafs die Volksvertretung der oberste Dienstherr in diesem Fall sein würde. Denn auch im gewöhnlichen Disziplinarverfahren steht die Ausübung der reinigenden Disziplin nicht direkt der vorgesetzten Behörde zu, wie es eigentlich der Grundidee der Disziplinarstrafe entspricht, sondern sie wird durch ein gerichtliches Verfahren vor einem Disziplinargerichtshof ausgeübt, die oberste Dienstbehörde ruft auch hier nur durch die Anklage das Verfahren hervor. Man käme also notwendigerweise zu dem Resultat, dafs die Volksvertretung der Vorgesetzte des Ministers wäre, natürlich eine absurde Idee, deren Unrichtigkeit nicht weiter widerlegt zu werden braucht. Dazu kommt, dafs, wie wir soeben gesehen, ursprünglich die Geltendmachung der Disziplinargewalt der obersten Dienstbehörde direkt zusteht und, wenn nun hier bei der reinigenden Disziplin ein eigenes Disziplinarverfahren vor einem Disziplinargerichtshof Platz greift, dies doch nur den Zweck hat, den Beamten in so wichtigen und für sein ganzes Leben vielfach entscheidenden Fragen vor Willkür und Mifsbrauch des Disziplinarrechts zu schützen. Wollte man also das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof als ein Disziplinarverfahren ansehen, so käme man mit Notwendigkeit zu dem Schlufs, dafs es lediglich den Schutz des Ministers bezwecke. Allerdings hat der Staatsgerichtshof eine willkürliche Verurteilung des angeklagten Ministers zu verhüten, dafs dies aber nicht der Hauptzweck des ganzen Verfahrens ist, dürfte auf Grund der gesamten Erörterungen über die Ministerverantwortlichkeit hinlänglich klar sein. Es stände jene Ansicht in Widerspruch sowohl mit dem ganzen Wesen der Ministerverantwortlichkeit als auch mit der freien Entlassungsbefugnis des Mo-

narchen, gegen welche der Minister ja absolut nicht geschützt ist.

Die Ministerverantwortlichkeit ist vielmehr weder strafrechtlicher noch disziplinarrechtlicher, sondern speziell staatsrechtlicher Natur. An das ganze spezifisch staatsrechtlich eigenartige Institut knüpfen sich auch besondere Rechtsfolgen, die man wohl als staatsrechtliche Strafen bezeichnen kann. Während die Kriminalstrafe Bestrafung des Schuldigen, die Disziplinarstrafe Säuberung des Beamtenstandes zum Zweck hat, so bezweckt die staatsrechtliche Strafe Schutz der Verfassung. Man braucht absolut keinen Anstofs daran zu nehmen, neben den Kriminal- und Disziplinarstrafen noch diese staatsrechtlichen Strafen zu konstruieren; denn die Strafen, welche die Rechtsordnung kennt, werden durch jene beiden Arten absolut nicht erschöpft, vielmehr gibt es neben jenen noch eine Anzahl von anderen, man denke nur an die Ordnungsstrafen im Steuerstrafverfahren, oder an die vom Gericht verhängten Ordnungsstrafen.[1])

[1]) Pistorius, a. a. O. S. 179.

II. Gestaltung der Ministerverantwortlichkeit in den deutschen Einzelstaaten.

§ 13.

Allgemeine Übersicht.

Das hier in kritischer und dogmatischer Betrachtung entwickelte System der Ministerverantwortlichkeit, welches uns am meisten dem Wesen und Zweck des Rechtsinstituts, sowie den staatsrechtlichen und politischen Anschauungen der Gegenwart zu entsprechen scheint, stimmt jedoch bei weitem nicht mit dem rechtlichen Zustand in Deutschland überein, der durch die Verfassungen oder Spezialgesetze der deutschen Einzelstaaten geschaffen ist. Es ergeben sich vielmehr eine ganze Reihe von Abweichungen. Man hat teils, den staatsrechtlichen Charakter der Ministerverantwortlichkeit verkennend, dieselbe wesentlich strafrechtlich behandelt, teils aber auch die politische Verantwortlichkeit mit hineinbezogen und dadurch dem Institut eine Ausdehnung gegeben, wie sie durchaus nicht dem wahren Wesen der Ministerverantwortlichkeit entspricht.

Bei der jetzt folgenden Betrachtung der Gestaltung der Ministerverantwortlichkeit in den deutschen Einzelstaaten kommen natürlich nur die konstitutionellen Monarchien in Betracht, ausgeschlossen werden die drei freien Städte und die beiden altlandständischen Mecklenburg. Ebenfalls werden nicht berücksichtigt werden das Herzogtum Anhalt, wo nach der Land-

schaftsordnung vom 18. Juli und 31. August 1859 § 22 dem Landtage nur das Recht eingeräumt wird, Beschwerden und Anträge an den Herzog zu richten, mithin nur eine politische Verantwortlichkeit begründet ist, sowie das Fürstentum Lippe, das auch nach der Verfassungsurkunde vom 6. Juli 1836 § 7 keine staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit kennt. Die übrigen Staaten enthalten mehr oder weniger genaue Bestimmungen in den Landesgrundgesetzen oder haben zur Regelung dieser Materie Spezialgesetze erlassen.

Trotz des bunten Wirrwarrs, das die voneinander oft sehr abweichenden Bestimmungen der Einzelstaaten über die Ministerverantwortlichkeit ergeben, läfst sich doch eine Gruppierung derselben ermöglichen. Diese Einteilung, die auch der folgenden Betrachtung zugrunde liegt, beruht auf dem verschiedenen Charakter, den die Ministerverantwortlichkeit in den einzelnen Staaten trägt. Es lassen sich demzufolge 4 Gruppen bilden. Die erste umfafst die Staaten, welche die Ministerverantwortlichkeit rein strafrechtlich behandelt haben. In der zweiten Gruppe finden sich diejenigen Staaten, deren Bestimmungen keinen reinen Charakter der Ministerverantwortlichkeit erkennen lassen, die vielmehr den strafrechtlichen mit dem staatsrechtlichen verquicken und sich demzufolge wieder dreifach gruppieren lassen, je nachdem sie mehr zur strafrechtlichen oder zur staatsrechtlichen Seite hinüberneigen oder gerade auf der Grenze stehen. Die dritte Gruppe enthält die Staaten, welche die Ministerverantwortlichkeit rein staatsrechtlich behandeln. Die letzte endlich, in der sich nur ein einziger Staat findet, macht, über den staatsrechtlichen Charakter hinausgehend, auch die politische Verantwortlichkeit zum Gegenstand der Anklage.

§ 14.

Sachsen-Weimar, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe.

Zu der ersten Gruppe gehört zunächst das Grofsherzogtum Sachsen-Weimar. Hier bestimmt die Verfassungsurkunde vom 15. Oktober 1850 im § 48, dafs die Minister „wegen der durch ihr amtliches Wirken verursachten Verfassungsverletzungen oder Gesetzesübertretungen nach den Bestimmungen der Strafgesetze" bestraft werden sollen. Der § 49 zählt dann noch eine Reihe von einzelnen Delikten auf, wegen welcher der Landtag ebenfalls Anklage erheben kann und hebt sodann noch speziell hervor, dafs nur solche Verletzungen der Amtspflicht Gegenstand der Anklage bilden können, „welche ausschliefslich der gerichtlichen Bestrafung vorbehalten sind." Der Hinweis auf die Strafgesetze[1]) in diesen beiden Paragraphen offenbart eine Verkennung des wahren Wesens der Ministerverantwortlichkeit und gibt ihr einen vollständig strafrechtlichen Charakter. Eine Bestrafung der Minister ist hiernach also nur möglich, wenn ihre Handlungen sich als Deliktstatbestand in den Strafgesetzen darstellen. Dementsprechend sind auch die in den Strafgesetzen enthaltenen Strafen zu verhängen, aufserdem kann jedoch noch nach ausdrücklicher Bestimmung auf Dienstentsetzung oder Dienstentlassung erkannt werden. Zur Aburteilung über die vom Landtage erhobene Klage ist ein besonderer Staatsgerichtshof bestimmt. Er besteht aus dem Präsidenten des Oberlandesgerichts Jena und 12 Mitgliedern, welche zur Hälfte durch den Grofsherzog,

[1]) Ebenso im § 58 des Grundgesetzes.

zur andern Hälfte durch den Landtag gewählt werden. Zur Regelung des Verfahrens sowohl im Landtag als auch vor dem Staatsgerichtshof ist unter dem 22. Oktober 1850 ein besonderes Gesetz ergangen. Ausdrücklich hervorgehoben ist noch,[1]) dafs der Rücktritt des Ministers vom Amt keinen Einflufs auf das Verfahren hat, eine Bestimmung, die bei dem strafrechtlichen Charakter der Ministerverantwortlichkeit in Sachsen-Weimar überflüssig war.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dafs, da es sich nur um die gewöhnliche strafrechtliche Verantwortung handelt, die lediglich vor ein besonderes Gericht gebracht wird, die Geltendmachung derselben ein Privileg der Stände ist. Das beweist auch die Stellung der Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassung. Sie finden sich nicht in dem Abschnitt über die „Gewähr der Verfassung", wo sie ihren Platz haben müfsten, wenn es sich um eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit handelte, sondern in dem Abschnitt über die dem Landtage zustehenden Rechte. Selbstverständlich ist dadurch nicht die Erhebung der Anklage durch den Staatsanwalt vor den ordentlichen Gerichten ausgeschlossen.

Rein strafrechtlich ist ebenfalls die Ministerverantwortlichkeit in Schwarzburg-Rudolstadt.[2]) Zulässig ist ein „strafrechtliches Verfahren" auf Grund eines Landtagsbeschlusses wegen Verfassungverletzungen, welche die Minister begangen haben. Das zuständige Gericht ist das fürstliche Appellationsgericht, jetzt das gemeinschaftliche Thüringische Oberlandesgericht Jena, das in nicht öffentlicher Sitzung in erster Instanz

---

[1]) Gesetz vom 22 Oktober 1850 § 25 Abs. 2.
[2]) Grundgesetz vom 21. März 1854 § 6—8.

durch einen Strafsenat, in zweiter Instanz im Plenum entscheidet.[1]) Aus der Bestimmung, dafs es ein „strafrechtliches Verfahren" sein soll, und dafs das Gericht „nach Mafsgabe der bestehenden Gesetze"[2]) zu entscheiden habe, erhellt, dafs eine Bestrafung nur dann möglich ist, wenn durch die Strafgesetze die Handlung mit Strafe bedroht ist.

Auch das Fürstentum Schaumburg-Lippe hat durch das Gesetz vom 2. Januar 1849[3]) nur eine besondere strafrechtliche Ministerverantwortlichkeit begründet. Das genannte Gesetz[4]) bezeichnet die Verfolgung der Minister ausdrücklich als eine „strafrechtliche", eine Auffassung, auf welche auch die Berücksichtigung des Schuldgrades schliefsen läfst. Die Minister sind verantwortlich für „absichtlich oder aus grober Nachlässigkeit" begangene Verletzung der Landesgesetze oder der verfassungsmäfsigen Rechte der Stände. Die Anklage erhebt der Landtag, das zuständige Gericht ist das Oberappellationsgericht in Wolfenbüttel.[5]) Dasselbe darf erkennen[6]) auf Dienstentsetzung, einfache Entlassung aus dem Dienst, Geldstrafe oder Verweis vorbehaltlich der Strafen, welche durch ein konkurrierendes gemeines Verbrechen verwirkt sein könnten. Aus allen diesen Bestimmungen folgt unzweifelhaft, dafs die Ministerverantwortlichkeit in Schaumburg-Lippe nur eine strafrechtliche sein kann.

[1]) Marquardsen, a. a. O. Band III, 2. Halbband, 2. Abteil. S. 146.

[2]) Grundges. § 8 Abs. 3.

[3]) Dasselbe ist durch die Verfassung vom 17. November 1868 Art. 43 aufrecht erhalten.

[4]) Art. 3.

[5]) An dessen Stelle ist das mit dem Grofsherzogtum Oldenburg gemeinschaftliche Oberlandesgericht getreten. (Ges. vom 31. Dezember 1877, Vertrag vom 23. Oktober 1878).

[6]) Gesetz, Artikel 7.

§ 15.

Hiermit ist der Kreis der Staaten geschlossen, welche die Ministerverantwortlichkeit rein strafrechtlich behandeln. Es folgen jetzt diejenigen, welche ein klares Prinzip nicht erkennen lassen und bald nach der einen, bald nach der andern Seite hinüberneigen.

I. Württemberg, Sachsen.

An der Spitze derjenigen Staaten, bei denen die strafrechtliche Behandlung überwiegt, und bei denen nur aus bestimmten Umständen sich der Schlufs auf eine Vermischung mit staatsrechtlichen Ideen ziehen läfst, steht Württemberg. Die Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 gestattet hier[1]) eine Ministeranklage durch die Stände wegen „Unternehmungen, welche auf den Umsturz der Verfassung gerichtet sind und wegen Verletzung einzelner Punkte der Verfassung", also wegen Verfassungsverletzung und zwar ohne Rücksicht auf irgendein Verschulden. Der Staatsgerichtshof, dem die Sache zur Aburteilung untersteht, besteht aus einem vom König ernannten Präsidenten und aus 12 Richtern, von welchen 6 vom König, die übrigen von den beiden Kammern gemeinsam gewählt werden. Als Rechtsfolgen können ausgesprochen werden: Verweis, Geldstrafe, Suspension und Entfernung vom Amte. Was die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit betrifft, so ist diese eine strafrechtliche,[2]) jedoch mit staatsrechtlichen Ideen vermischt. Auf den staatsrechtlichen Charakter läfst die Bestimmung schliefsen, dafs der Staatsgerichts-

[1]) Verf. Urk. § 195—205.

[2]) Ebenso, jedoch ohne irgendeinen durchschlagenden Grund, Pistorius, a. a. O. S. 51.

hof zum „gerichtlichen Schutze der Verfassung“ errichtet sei,[1]) ferner der Umstand, dafs die Anklage zugelassen ist schlechthin wegen Verfassungsverletzung, ohne Rücksicht auf ein Verschulden und ohne Anführung von besonderen Delikten. Überhaupt mufs man, wenn man die Ministerverantwortlichkeit der einzelnen Staaten betrachtet, stets von dem Grundgedanken ausgehen, der die Aufnahme dieser Bestimmungen in die Verfassung veranlafst hat, und der ist darin zu finden, dafs man durchweg eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit konstruieren wollte und nicht eine strafrechtliche, denn diese war bereits durch die Strafgesetze gewährleistet. Hat man nun zwar in einigen Staaten unter Verkennung des wahren Wesens der Ministerverantwortlichkeit diese rein strafrechtlich behandelt oder sie mit strafrechtlichen Ideen vermischt, so spricht doch stets eine Präsumtion für den staatsrechtlichen Charakter. Hiervon ausgehend hat man zu untersuchen, ob andere Grundgedanken die staatsrechtliche Idee verdrängt oder beeinflufst haben, und demgemäfs die Rechtsnatur des Institutes festzustellen. Nun enthält aber die Württembergische Verfassung eine Bestimmung, die ersehen läfst, dafs die Ministerverantwortlichkeit als eine wesentlich strafrechtliche gedacht war. Es heifst im § 203 Abs. 2: „Wenn dieses Gericht die höchste in seiner Kompetenz liegende Strafe erkannt hat, ohne eine weitere ausdrücklich auszuschliefsen, so bleibt den ordentlichen Gerichten vorbehalten, gegen den Verurteilten ein weiteres Verfahren von Amtswegen eintreten zu lassen.“ Aus den Worten „ohne eine weitere ausdrücklich auszuschliefsen“ folgt, dafs

[1]) Verf. Urk. § 195.

der Staatsgerichtshof die Möglichkeit hat, eine weitere Verfolgung auszuschliefsen. Kann aber durch das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ein gewöhnliches Strafverfahren erledigt werden, so mufs der Staatsgerichtshof auch als ein ordentliches Strafgericht angesehen werden. Andernfalls würden die Minister ihren ordentlichen Richtern durch das Verfahren vor dem Staatsgerichtshofe entzogen werden können, und eine solche Exemtion der Minister von der gewöhnlichen Strafgerichtsbarkeit wäre nicht zu rechtfertigen. Es ist mithin die Ministeranklage als ein besonderes Strafverfahren gedacht, die Ministerverantwortlichkeit also eine strafrechtliche, jedoch ist infolge der oben angeführten Grundsätze der strafrechtliche Charakter mit staatsrechtlichen Gedanken durchsetzt.

Eine Besonderheit, die sich sonst in keinem anderen Staate findet, hat ferner die Württembergische Verfassungsurkunde. Sie kennt nämlich[1]) aufser der Ministerverantwortlichkeit noch eine Verantwortlichkeit der Ständemitglieder, welche aus denselben Gründen wie die Minister vor die Schranken des Staatsgerichtshofes gefordert werden können, eine Eigentümlichkeit, die, wie bereits nachgewiesen, absolut nicht dem Charakter der Volksvertretung entspricht. Da jedoch das deutsche Strafgesetzbuch vom 15. Mai 1871 im § 11 bestimmt, dafs „kein Mitglied eines Landtags oder einer Kammer aufserhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äufserung zur Verantwortung gezogen werden darf", so dürfte nach dem allgemein anerkannten Rechtssatz „Reichsrecht bricht Landes-

[1]) Verf. Urk. § 199.

recht", sowie dem anderen „lex posterior derogat priori" diese Bestimmung der Verfassung als aufgehoben zu betrachten sein.

Fast ganz analog ist die Ministerverantwortlichkeit in Sachsen behandelt.[1]) Auch hier können die Minister wegen Verfassungsverletzung ohne Rücksicht auf ein Verschulden vor den Staatsgerichtshof gestellt werden. Derselbe ist ebenso organisiert wie in Württemberg. Zur Erhebung der Anklage ist übereinstimmender Beschlufs der beiden Kammern erforderlich. Die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit ist ebenfalls die gleiche wie in Württemberg: strafrechtlich, aber mit staatsrechtlichen Ideen vermischt. Denn auch hier findet sich dieselbe Bestimmung wie in der Württembergischen Verfassung, welche eine Ausschliefsung des ordentlichen Verfahrens gestattet, und welche demgemäfs den Staatsgerichtshof als ein Strafgericht erscheinen läfst.

II. Sachsen-Altenburg, Koburg-Gotha.

Es folgen jetzt einige Staaten, die gerade auf der Grenze stehen, und von denen schwer zu konstatieren ist, ob sie mehr von staatsrechtlichen oder strafrechtlichen Ideen beeinflufst sind.

Einen eigenartigen Charakter trägt die Ministerverantwortlichkeit in Sachsen-Altenburg. Der Klage, die von der Landschaft nach zuvor erfolgter Anzeige der Beschwerdegründe an den Herzog erhoben wird, unterliegen die höheren Staatsbeamten „wegen verfassungswidrig erteilter oder gegengezeichneter Be-

[1]) Verf. Urk. vom 4. September 1831. § 141–151.

fehle.“[1]) Jedoch ist unbedingtes Erfordernis, dafs nicht etwa „auf die von dem unmittelbar Beteiligten bei den Behörden und zuletzt bei dem Landesherrn geschehenen Schritte die ihn benachteiligende Verfügung zurückgenommen oder demselben der daraus etwa bereits entstandene erweisliche Schaden ersetzt worden ist.“ Aus dieser Voraussetzung für die Erhebung der Anklage folgt zunächst, dafs die Ministerverantwortlichkeit auf keinen Fall rein strafrechtlich sein kann. Denn die hier aufgestellten Grundsätze sind nicht vereinbar mit den unser Strafrecht durchziehenden Prinzipien. Bestraft wird, wenn wir der herrschenden subjektiven Theorie folgen, die verbrecherische Willensbetätigung. Hat der Täter das Delikt erst vollendet, so ist damit die Strafe verwirkt. Wir kennen wohl einen Rücktritt vom Versuch, aber kein vollständiges Rückgängigmachen des Erfolges einer vollendeten verbrecherischen Handlung, noch dazu erst auf eine vom Verletzten erfolgte Beschwerde. Ebenso fremd wie dieser Gedanke ist dem Strafrecht auch der andere, dafs der Täter die Folgen des begangenen Delikts dadurch abwenden kann, dafs er den entstandenen Schaden ersetzt. Andererseits entsprechen jene Bestimmungen auch nicht ganz einer staatsrechtlichen Natur des Instituts. Die Ministerverantwortlichkeit dient, wie bereits festgestellt, zum Schutz der Verfassung, mithin ist schlechthin jede Verfassungsverletzung zu bestrafen, mag sie Schaden verursacht haben oder nicht. Es sind deshalb auch vom staatsrechtlichen Standpunkt aus jene Vorbedingungen für die Anklage eigentlich nicht ganz zu rechtfertigen, immerhin aber noch eher als vom

[1]) Grundgesetz vom 29. April 1831 § 37 Abs. 2.

strafrechtlichen. Denn ebenso wie in solchen Fällen die Volksvertretung auf das Anklagerecht verzichten könnte und vielfach auch würde, so kann man unter Berücksichtigung politischer Gesichtspunkte es wohl als praktisch erachten, wenn derartige Voraussetzungen für die Ministerverantwortlichkeit überhaupt gemacht sind. Es ist mithin die Ministerverantwortlichkeit in Sachsen-Altenburg weder rein strafrechtlich noch rein staatsrechtlich. Anderer Ansicht ist Pistorius,[1]) der hier die gewöhnliche strafrechtliche Ministerverantwortlichkeit, nur mit Anklagerecht der Stände und privilegiertem Gerichtsstand, annimmt. Jedoch dürfte angesichts der obigen Erörterungen jener Ansicht nicht beigepflichtet werden können.

Zuständiges Gericht ist das Oberappellationsgericht, jetzt das gemeinschaftliche thüringische Oberlandesgericht Jena.[2]) Da spezielle Strafen nicht genannt sind, so sind diese in das Ermessen des Gerichts gestellt und unter Berücksichtigung des mehr zur staatsrechtlichen Seite neigenden Charakters von ihm festzustellen.[3]) Auch aus der Verfassung selbst läfst sich dies folgern. Denn bestimmt § 37, dafs die gewöhnlichen Prozefsnormen auf das Verfahren Anwendung finden sollen, so folgt durch argumentum e contrario, dafs nicht etwa daneben die gewöhnlichen Strafen Platz greifen können.

Auch das Staatsgrundgesetz[4]) von Koburg-Gotha

[1]) a. a. O. S. 76.

[2]) Gesetz vom 22. März 1879 § 6.

[3]) Ebenso, wenigstens für Hessen, wo der Fall gleich liegt, Gefsner, a. a. O. S. 36.

Weifs, a. a. O. Bd. I S. 550.

[4]) vom 3. Mai 1852 § 171.

enthält dieselbe Bestimmung über die Voraussetzungen der Ministeranklage wie dasjenige von Sachsen-Altenburg, und infolgedessen ist hier ebenfalls die Ministerverantwortlichkeit weder rein strafrechtlich noch rein staatsrechtlich. Indessen offenbart die Bestimmung,[1]) dafs die Rechtsfolgen sich richten sollen „nach der bösen Absicht und Schuld, nach der Gröfse und dem Umfang des zugefügten Schadens und den gesetzlichen Regeln der Zurechnung“ ein Hinüberneigen zur strafrechtlichen Seite. Dennoch kann man nicht behaupten, dafs sie hier rein strafrechtlichen Charakter trage,[2]) insbesondere läfst der vom Staatsgrundgesetz gebrauchte Ausdruck „Vergehen“[3]) solchen Schlufs nicht zu. Ebenso richtig wäre es, aus der Anwendung des Wortes „Strafe“ in den Gesetzen über Ministerverantwortlichkeit die strafrechtliche Natur der letzteren folgern zu wollen. Wie wir in der dogmatischen Betrachtung bereits festgestellt haben, dafs die staatsrechtlichen Folgen der Verurteilung eines Ministers ohne Bedenken Strafen genannt werden können, so hindert auch nichts die Verfassungen, von einem „Verbrechen“ oder „Vergehen“ der Verfassungsverletzungen zu sprechen. Es handelt sich dann eben um staatsrechtliche Vergehen.

Die Anklage, die gegen alle Staatsbeamten gerichtet werden kann, kann von beiden Landtagen sowie von den Ausschüssen erhoben werden.[4]) Doch darf sie

---

[1]) Grundgesetz § 164 Abs. 1.
[2]) Wie Krieghoff, a. a. O. S. 27 und 28 meint.
[3]) Grundgesetz § 164 Abs. 1.
[4]) Grundgesetz § 165.

erst erfolgen, nachdem vergeblich beim Herzog Beschwerde geführt ist.[1]) Die zu erkennenden Strafen sind Verweis, Suspension, Entfernung vom Amte mit oder ohne Pension, mit oder ohne Vorbehalt der Wiederanstellung im Staatsdienst, und Dienstentsetzung.

III. Oldenburg, Preufsen, Sachsen-Meiningen, Bayern, Schwarzburg-Sondershausen, Reufs ä. L., Reufs j. L., Waldeck.

Wenden wir uns jetzt zu denjenigen Staaten, in denen die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit die Grundlage bildet, die jedoch hin und wieder in gröfserem oder geringerem Mafse strafrechtlichen Forderungen Raum gewährt haben.

Oldenburg[2]) scheidet an und für sich scharf zwischen der staatsrechtlichen und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Indem es aber[3]) dem Landtage das Anklagerecht aufser wegen Verfassungsverletzung auch noch wegen einer Reihe von gemeinen Verbrechen einräumt und zudem stets Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit auf seiten des Ministers verlangt, hat es zu sehr strafrechtliche Gesichtspunkte in den Vordergrund gestellt und dadurch der an und für sich staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit ein stark strafrechtliches Gepräge gegeben. Der aus einem

[1]) Grundgesetz § 169.
[2]) Revid. Staatsgrundgesetz vom 22. Novbr. 1852.
[3]) Grundgesetz Art. 200.

Präsidenten und 6 Richtern bestehende Staatsgerichtshof kann wegen der Verfassungsverletzung auf Dienstentsetzung oder Dienstentlassung, wegen der übrigen Delikte auf die gesetzlichen Strafen erkennen. Im übrigen enthält das Staatsgrundgesetz noch eine Reihe von einzelnen Bestimmungen,[1]) die zum grofsen Teil mit den oben aufgestellten allgemeinen Grundsätzen übereinstimmen.

Im Art. 61 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 sind für Preufsen Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit getroffen. Nach denselben können die Minister „durch Beschlufs einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrats angeklagt werden." Als zuständiges Gericht wird der oberste Gerichtshof des Landes genannt. Dann bestimmt der Artikel weiter: „Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und die Strafen werden einem besonderen Gesetze vorbehalten." Durch diese Bestimmung ist Artikel 61 der Verfassung zu einer lex imperfecta geworden, die Ministerverantwortlichkeit steht mithin in Preufsen nur auf dem Papier. Denn solange das in Aussicht gestellte Gesetz nicht erlassen ist — und dies ist trotz mehrmaligen Einbringens von Entwürfen nicht geschehen — ist eine Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit infolge Fehlens jeglicher näheren Bestimmungen nicht möglich. Die entgegengesetzte Ansicht von Pistorius[2]) beruht auf einer falschen Auf-

[1]) Grundgesetz Art. 200 ff.
[2]) a. a. O. S. 103 ff.

fassung des Charakters der Ministerverantwortlichkeit in Preufsen, die nach seiner Ansicht auch hier eine rein strafrechtliche ist. Dafs aus dem Ausdruck „Verbrechen“ noch nicht auf ein rein strafrechtliches Gepräge des betreffenden Tatbestandes zu schliefsen ist, ist bereits oben betont worden; dagegen zeugen allerdings die Hereinziehung von Bestechung und Verrat in den Kreis der Ministeranklage von einer Beimischung strafrechtlicher Ideen. Andererseits beweisen aber das Nichterfordern eines Verschuldens, sowie die unzweifelhaft der Verfassungsbestimmung zugrunde liegende ratio, dafs die Ministerverantwortlichkeit in erster Linie eine staatsrechtliche ist. Sollte durch die Verfassung nur eine strafrechtliche Verantwortlichkeit begründet werden, so war die Erwähnung des Verrats und der Bestechung vollkommen überflüssig, es wurde dadurch keine andere Verantwortlichkeit begründet als die gewöhnliche strafrechtliche. Doch der Zweck war ein anderer. Man wollte durch die Aufnahme in die Verfassung eine staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit zum Schutze der Verfassung konstruieren und diese, allerdings, wie wir in der dogmatischen Betrachtung gesehen haben, unter Verkennung des Wesens der Ministerverantwortlichkeit, auch auf Bestechung und Verrat ausdehnen. Hierfür spricht auch der Umstand, dafs man das Nähere einem besonderen Gesetz überliefs. Denn wollte man wirklich nur eine strafrechtliche Verantwortlichkeit begründen, so brauchte man lediglich einen dementsprechenden Hinweis auf die Strafgesetze in die Verfassung aufzunehmen, wie dies

auch in einigen Staaten[1]) geschehen ist.[2]) Ist mithin die Ministerverantwortlichkeit in Preufsen vorwiegend staatsrechtlicher Natur, so folgt daraus die bereits oben betonte Unmöglichkeit der Geltendmachung derselben, da eben das angekündigte, zur Durchführung einer Ministeranklage unbedingt erforderliche Gesetz nicht ergangen ist.

In Sachsen-Meiningen kann die Anklage gegen die Minister von den Ständen wegen Verletzung der Verfassung, Mifsbrauch der Amtsgewalt, Untreue und Erpressung erhoben werden.[3]) Zuständiges Gericht ist das Oberlandesgericht Jena. Was die rechtliche Natur der Ministerverantwortlichkeit in Sachsen-Meiningen anbetrifft, so behauptet Pistorius,[4]) sie sei eine rein strafrechtliche, und es könnten daher infolge Fehlens näherer Bestimmungen über die Rechtsfolgen nur die in den Strafgesetzen vorgesehenen Delikte und nur mit den dort vorgesehenen Strafen geahndet werden. Indessen läfst Pistorius es an einer näheren Begründung dafür, dafs die Ministerverantwortlichkeit hier eine strafrechtliche sei, mangeln, und seine Auf-

---

[1]) z. B. Sachsen-Weimar.

[2]) Für diese Auffassung spricht auch eine seinerzeit bei der Vorlegung eines Gesetzentwurfes 1862 von dem Justizminister von Bernuth getane Äufserung. Dieser bemerkte in seiner Rede: „Der Verrat und die Bestechung sind Verbrechen, die dem gemeinen Strafrecht angehören und zu deren Verfolgung und Bestrafung es nicht erst neuer gesetzlichen Vorschriften bedarf, indem sie vielmehr schon jetzt gegen die Minister im regelmäfsigen Strafverfahren verfolgt werden können und im Fall der Verurteilung die im Strafgesetzbuch angedrohten Strafen nach sich ziehen."

[3]) Verf. Urk. vom 23. August 1829 § 88.

[4]) a. a. O. S. 68 und 69.

fassung ist u. E. eine unrichtige. Vielmehr mufs man, folgend dem oben aufgestellten Grundsatz, dafs stets in erster Linie eine staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit zu präsumieren sei, zu dem Resultat kommen, dafs sie hier vorwiegend staatsrechtlich ist, jedoch infolge des Hineinziehens einiger gemeinen Delikte etwas zur strafrechtlichen Seite hinüberneigt. Demgemäfs ist es, wie bereits früher erwähnt, in das Ermessen des Gerichts gestellt, welche Rechtsfolgen es aussprechen will.

Das Königreich Bayern hat die Ministerverantwortlichkeit in dem Gesetz vom 4. Juni 1848 geregelt. Nach demselben kann die durch übereinstimmenden Beschlufs beider Kammern zu erhebende Klage[1]) gegen die Minister wegen Verletzung der Staatsgesetze gerichtet werden.[2]) Über die Anklage entscheidet ein besonderer Staatsgerichtshof, bestehend aus einem Präsidenten, 6 Räten und 12 Geschworenen. Die von ihm zu erkennenden Strafen sind: einfache Entfernung aus dem Dienst mit Ruhegehalt, Dienstentlassung mit Ruhegehalt und Dienstentsetzung. Kraft ausdrücklicher Bestimmung[3]) wird durch das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof die Zuständigkeit der ordentlichen Strafgerichte für ein etwa konkurrierendes gemeines Delikt nicht berührt. Diese Vorschrift sowie die ganze Behandlung der Ministerverantwortlichkeit in Bayern lassen darauf schliefsen, dafs die Ministerverantwortlichkeit eine wesentlich staatsrechtliche ist. Ja sie wäre eine rein staatsrechtliche, wenn sich nicht in der Verfassung eine Be-

[1]) Gesetz, Art. 10.
[2]) Gesetz, Art. 9.
[3]) Gesetz, Art. 13.

stimmung fände, die dieser Auffassung entgegensteht. Die Verfassung verlangt nämlich,[1]) dafs bei der Anklage und Bemessung der Strafen Rücksicht genommen werde „auf den Grad des Verschuldens und auf den Erfolg der Pflichtverletzung.“ Diese Vorschrift beweist, dafs auch Bayern sich nicht ganz von strafrechtlichen Ideen rein zu halten vermochte, und dafs dadurch der staatsrechtliche Charakter der Ministerverantwortlichkeit getrübt ist.

Das Landesgrundgesetz in Schwarzburg-Sondershausen vom 8. Juli 1857 erklärt die Minister verantwortlich[2]) für „Verletzung der Verfassung und überhaupt ihrer Amtspflicht“ und gewährt das Recht der Geltendmachung der Verantwortlichkeit dem Landtage. Das Nähere soll einem besonderen Gesetze vorbehalten bleiben. Da dasselbe aber bis jetzt noch nicht erlassen ist, mithin alle näheren Bestimmungen über die weitere Durchführung einer Anklage fehlen, so ist die Ministerverantwortlichkeit auch in Schwarzburg-Sondershausen eine lex imperfecta. An und für sich sollte durch die Aufnahme in die Verfassung und Ankündigung eines besonderen Gesetzes eine staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit begründet werden, jedoch ist diese durch Hineinziehung der „Verletzung der Amtspflichten“ mit strafrechtlichen, ja selbst mit disziplinarrechtlichen Ideen vermischt worden.

Ebenfalls eine lex imperfecta enthalten die Bestimmungen des Fürstentums Reufs ä. L. über die Ministerverantwortlichkeit.[3]) Hier steht dem Landtage

[1]) Gesetz Art. 9.
[2]) Grundgesetz § 57.
[3]) Verf. Urk. vom 28. März 1867.

das Recht der Anklage gegen Staatsdiener zu,[1]) indessen ist laut ausdrücklicher Bestimmung[2]) „behufs Versetzung von Staatsdienern in den Anklagestand wegen verschuldeter Verfassungsverletzung und behufs Errichtung eines Gerichtshofes für solche Anklagefälle das Entsprechende durch die Gesetzgebung zu ordnen und auszuführen.“ Ein solches Gesetz ist jedoch bis jetzt noch nicht ergangen, mithin ist einstweilen eine Geltendmachung der Verantwortlichkeit unmöglich. Die Ministerverantwortlichkeit ist an und für sich hier staatsrechtlich, doch zeigt die Voraussetzung eines Verschuldens auf Seite des Ministers eine Beimischung strafrechtlicher Grundsätze. Der Behauptung von Pistorius,[3]) dafs die gewöhnliche strafrechtliche Verantwortlichkeit von der Landesvertretung im Wege der Anklage geltend gemacht werden könne, ist nicht beizustimmen. Die Berechtigung, die § 62 dem Landtage gewährt, bezieht sich unzweifelhaft nur auf die im § 89 geforderte verschuldete Verfassungsverletzung, worauf auch der Hinweis auf diesen Paragraphen schliefsen läfst.

Reufs j. L. gewährt der Volksvertretung das Recht, gegen die Minister wegen absichtlicher Verfassungsverletzung Anklage zu erheben.[4]) Dieselbe ist bei dem Fürsten einzureichen, und dieser hat sie an das Oberappellationsgericht — jetzt Oberlandesgericht[5]) — Jena zu überweisen. Während das Verfahren und die zulässigen Rechtsmittel sich nach dem

[1]) Verf. Urk. § 62.
[2]) Verf. Urk. § 89.
[3]) a. a O. S. 131.
[4]) Staatsgrundgesetz vom 14. April 1852 § 110.
[5]) Gesetz vom 12. September 1879.

gewöhnlichen Strafprozefs richten, finden sich über die zu verhängenden Rechtsfolgen keine Bestimmungen. Infolgedessen hängen diese, wie bereits mehrfach betont, lediglich vom Ermessen des Gerichtshofes ab und sind von demselben unter Berücksichtigung des wesentlich staatsrechtlichen Charakters der Ministerverantwortlichkeit im einzelnen Fall festzusetzen.[1]) Wie oben schon erwähnt, ist die Ministerverantwortlichkeit in Reufs j. L. durchweg staatsrechtlicher Natur, lediglich das Erfordernis „absichtlicher" Verfassungsverletzung deutet auf strafrechtliche Ideen.[2])

Die Ministerverantwortlichkeit im Fürstentum Waldeck[3]) ist ebenfalls eine staatsrechtliche, vermischt mit strafrechtlichen Grundanschauungen. Anklage kann vom Landtage erhoben werden wegen Verfassungsverletzung,[4]) indessen mufs nach Vorschrift des Gesetzes vom 4. Juni 1850, auf welches die Verfassungsurkunde an dieser Stelle ausdrücklich hinweist, bösliche Absicht oder hohe Fahrlässigkeit vorliegen. Das zuständige Gericht, als welches der oberste Gerichtshof des Fürstentums fungiert,[5]) kann erkennen auf Dienstentlassung mit oder ohne Pension und Dienstentsetzung, eventuell mit angemessener Freiheitsstrafe.[6]) Das Erfordernis eines Verschuldens auf Seite des Ministers, sowie die An-

[1]) Hierauf deutet auch § 116 hin, der voraussetzt, dafs auf die einem staatsrechtlichen Charakter entsprechende Rechtsfolge der „Entfernung vom Amte" erkannt werde.

[2]) anderer Ansicht Pistorius a. a. O. S. 119.

[3]) Verf. Urk. vom 17. August 1852. Gesetz vom 4. Juni 1850.

[4]) Verf. Urk. § 66.

[5]) Gesetz vom 8. Mai 1857.

[6]) Gesetz vom 4. Juni 1850 Art. 11.

drohung einer Freiheitsstrafe läfst auch in Waldeck die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit nicht rein zum Durchbruch kommen.

§ 16.

Hessen, Braunschweig.

Nur zwei deutsche Staaten haben eine rein staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit begründet. Es sind dies Hessen und Braunschweig, deren einschlägige Gesetze zwar auch nicht völlig mit den in der dogmatischen Betrachtung aufgestellten Grundsätzen übereinstimmen, aber doch wenigstens den staatsrechtlichen Charakter der Ministerverantwortlichkeit voll zum Ausdruck bringen.

Hessen[1]) unterwirft die Minister einer Verantwortlichkeit „wegen gesetzwidriger Handlungen oder Nichterfüllung der Zusagen des Regenten an die Stände.“ Da jedoch durch dies Gesetz den Ministern die Pflicht auferlegt ist, solche Zusagen zu erfüllen, so würde in einem Verstofs dagegen, wie Gefsner richtig bemerkt,[2]) eine Verletzung des Gesetzes enthalten sein. Man kann daher schlechthin sagen, dafs in Hessen die Minister einer Verantwortlichkeit wegen Gesetzesverletzung unterliegen. Die Anklage, die sowohl vom Fürsten, als auch von beiden Kammern gemeinsam erhoben werden kann, unterliegt der Aburteilung des Oberappellationsgerichts.[3]) Ein besonderes Verschulden ist nicht gefordert. Daraus den

[1]) Gesetz vom 5. Juli 1821.

[2]) a. a. O. S. 31.

[3]) Kompetentes Gericht ist nunmehr das Oberlandesgericht (A. G. z. G. V. G. vom 3. September 1878 Art. 6.)

Schlufs zu ziehen, es sei grobe Fahrlässigkeit Voraussetzung der Ministeranklage, wie Gefsner es tut,[1]) erscheint als vollständig ungerechtfertigt. Weder die Verfassung, noch der Charakter der Ministerverantwortlichkeit geben zu solcher Ansicht irgendwelchen Anlafs, vielmehr setzt sich Gefsner durch diese willkürliche Zufügung in offenbaren Widerspruch mit der später[2]) von ihm aufgestellten Behauptung, dafs die Ministerverantwortlichkeit hier eine rein staatsrechtliche sei. Dagegen hat Gefsner Recht, wenn er im Gegensatz zu Pistorius behauptet, die Ministerverantwortlichkeit trage hier einen staatsrechtlichen Charakter. Wie in allen Staaten, so müssen wir auch in Hessen von dem Gedanken einer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit ausgehen und daran anknüpfend untersuchen, ob etwa einige Momente die Annahme einer anderen Rechtsnatur vernotwendigen. In Hessen nun berechtigt uns keine einzige Bestimmung zu der Annahme auch nur einer Beimischung strafrechtlicher Ideen, vielmehr deuten alle Umstände auf ein völlig staatsrechtliches Gepräge. Diese Erwägungen berechtigen uns, die von Pistorius[3]) ohne jegliche Begründung aufgestellte Ansicht, dafs die Ministerverantwortlichkeit hier strafrechtlichen Charakter trage, zu verwerfen, diese Verantwortlichkeit vielmehr als eine rein staatsrechtliche zu betrachten. Demgemäfs ergibt sich auch eine andere Auffassung über die zu verhängenden Strafen. Denn während Pistorius, seiner obigen Ansicht entsprechend, behauptet, es könne nur auf die in den Strafgesetzen angedrohten Strafen erkannt werden,

---

[1]) a. a. O. S. 32.
[2]) a. a. O. S. 38.
[3]) a. a. O. S. 66.

kommen wir, unserer Anschauung folgend, zu dem bereits öfters betonten Grundsatz, dafs, falls Strafen nicht genannt sind, diese ins Ermessen des Staatsgerichtshofes gestellt sind, welcher sie unter Berücksichtigung der Grundideen einer staatsrechtlichen Ministerverantwortlichkeit auszusprechen hat.[1])

In Braunschweig ist nach der Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832 eine Anklage der Stände gegen Minister und Mitglieder des Ständeausschusses wegen Verfassungsverletzung zugelassen.[2]) Indessen ist, wie bereits bei Besprechung der württembergischen Bestimmungen bemerkt wurde, jetzt eine Geltendmachung der Verantwortlichkeit der Mitglieder des Ständeausschusses unmöglich. Die Minister sollen zwar nach § 156 der neuen Landschaftsordnung auch für die „Gesetzmäfsigkeit der von ihnen kontrasignierten oder unterzeichneten Verfügungen“ verantwortlich sein, jedoch ist hier, da an anderer Stelle[3]) der Ständeversammlung nur ein Anklagerecht wegen Verfassungsverletzung gegeben ist, eine rechtliche Verantwortlichkeit nicht begründet. Der Staatsgerichtshof,[4]) der aus 7 richterlichen Mitgliedern besteht, kann auf Dienstentlassung erkennen und hat kraft ausdrücklicher Bestimmung die in der Verfassungsverletzung etwa liegenden gemeinen Verbrechen den ordentlichen Gerichten zur Aburteilung zu überlassen.[5])

Der Charakter der Ministerverantwortlichkeit ist

[1]) Ebenso Gefsner a. a. O. S. 35 ff.
Weifs, a. a. O. Bd I S. 550.
[2]) N. L. O. § 108.
[3]) N. L. O. § 108.
[4]) N. L. O. § 109.
[5]) N. L. O. § 110.

in Braunschweig unzweifelhaft ein staatsrechtlicher, da sich auch hier absolut keine Anlehnung an strafrechtliche Grundideen finden läfst. Wenn andererseits Pistorius behauptet,[1]) es wiege doch die strafrechtliche Behandlung vor, und zum Beweise sich auf die „Einsetzung eines aus rein richterlichen Elementen gebildeten Gerichtshofes“ beruft, so ist dies eine Schlufsfolgerung, die er völlig unberechtigter Weise zieht. Ob in einigen Staaten das oberste Landesgericht zur Entscheidung über die Ministeranklage berufen ist, oder ob ein besonderer Staatsgerichtshof aus nichtrichterlichen Elementen gebildet wird, das ändert am Charakter der Ministerverantwortlichkeit absolut gar nichts, es wäre völlig unrichtig, wollte man daraus auf die rechtliche Natur derselben schliefsen. Man müfste sonst andererseits in Staaten wie Sachsen-Weimar zu dem Resultate kommen, die Ministerverantwortlichkeit sei dort eine staatsrechtliche, weil die Aburteilung einem besonderen Staatsgerichtshofe unterliegt. Ebenso wird auch durch die Art des Verfahrens der Charakter der Ministerverantwortlichkeit durchaus nicht beeinflufst, sie bleibt vielmehr eine rein staatsrechtliche.

§ 17.

Baden.

Während die meisten deutschen Staaten durch Verquickung mit strafrechtlichen Anschauungen der Ministerverantwortlichkeit entweder ein rein oder doch gemischt strafrechtliches Gepräge verliehen haben,

[1]) a. a. O. S. 80.

hat andererseits Baden, der Staat, der die neuesten Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit besitzt,[1]) in den Tatbestand derselben auch die politische Verantwortlichkeit hineinbezogen, sich aber doch auch nicht ganz von strafrechtlichen Ideen freizumachen vermocht. Es läfst die Anklage gegen den Minister zu wegen „wissentlich oder aus Fahrlässigkeit begangener Verletzung der Verfassung oder anerkannt verfassungsmäfsiger Rechte oder schwerer Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates."[2]) Das Anklagerecht steht der zweiten Kammer zu, während die erste Kammer zusammen mit dem Präsidenten des obersten Gerichtshofes und 8 anderen Richtern als Staatsgerichtshof fungiert.[3]) Als Rechtsfolge ist auf Entlassung aus dem Staatsdienste zu erkennen.[4]) Wirft man die Frage auf, welches die Rechtsnatur der Ministerverantwortlichkeit in Baden ist, so ist darauf zu antworten, dafs sich ein bestimmter, klarer Charakter nicht entdecken läfst, dafs derselbe vielmehr noch weniger einheitlich ist als in den anderen Staaten. Zugrunde liegt unzweifelhaft die staatsrechtliche Verantwortlichkeit, aber durch das Erfordern einer wissentlich oder grob fahrlässigen Verletzung sind strafrechtliche und durch Ausdehnung auf schwere Gefährdung der Sicherheit und Wohlfahrt des Staates politische und disziplinarrechtliche Grundgedanken in das Rechtsinstitut hineingetragen worden.

---

[1]) Im Verfassungsgesetz vom 20. Februar 1868, in die Verf. Urk. vom 22. August 1818 als § 67 a—g eingegliedert.

[2]) Verf. Urk. § 67 a.

[3]) Verf. Urk. § 67 b.

[4]) Verf. Urk. § 67 a.

§ 18.

Einflufs der Reichsjustizgesetze auf die Bestimmungen der Einzelstaaten über die Ministerverantwortlichkeit.

Anschliefsend an die Betrachtung der einzelstaatlichen Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit ist noch die vielumstrittene Frage zu erörtern, ob die Reichsjustizgesetze auf dieselben von Einflufs gewesen sind, und wie dieser Einflufs sich äufsert. Speziell ist es Pistorius gewesen, der in ausführlichen Untersuchungen diese Frage erörtert hat. Seine Ausführungen, denen wir uns hier zunächst vollkommen anschliefsen können, gipfeln in dem Satze, dafs der Staatsgerichtshof kein Strafgericht, das Verfahren vor demselben kein Strafverfahren sein könne. Ausgehend vom § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes, nach welchem alle Strafsachen vor die ordentlichen Gerichte gehören, wenn nicht „die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten begründet ist, oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind," können wir durch argumentum e contrario die Schlufsfolgerung ziehen, dafs alle Sachen, die nicht vor die obengenannten Gerichte gehören, keine Strafsachen sind. Es bliebe also demzufolge nachzuweisen, dafs die Staatsgerichtshöfe nicht zu der obigen Kategorie gehören, und dieser Nachweis ist Pistorius[1]) in vollem Mafse gelungen. Dafs der Staatsgerichtshof nicht unter die ordentlichen Gerichte fällt, dürfte in den Staaten, in denen ein besonderer Gerichtshof gebildet ist, völlig klar sein, da wir als ordentliche Gerichte nur Amts-

[1]) a. a. O. S. 142—153.

gericht, Landgericht, Oberlandesgericht und Reichsgericht kennen. Aber auch in Staaten, wo die Anklage der Aburteilung des obersten Landesgerichts untersteht, wird das Gericht in diesem Fall nicht in seiner Eigenschaft als ordentliches Gericht tätig, wie sich aus den Ausführungen von Pistorius,[1]) auf die hier nur Bezug genommen zu werden braucht, ergibt. Auch als Verwaltungsbehörde oder Verwaltungsgericht ist der Staatsgerichtshof nicht anzusehen, da zu deren Zuständigkeit ein bestimmter Kreis von gesetzlich bestimmten Sachen gehört, unter welche die Ministerverantwortlichkeit nicht fällt. Ebenso ist klar, dafs der Staatsgerichtshof nicht zu den reichsgesetzlich bestellten Gerichten gehört, da kein Reichsgesetz den Staatsgerichtshof als besonderes Gericht bestellt hat. Schwierigkeiten verursacht höchstens die Frage, ob der Staatsgerichtshof nicht etwa unter die reichsrechtlich zugelassenen besonderen Gerichtshöfe fällt. Indessen ist auch dies zu verneinen, wie Pistorius sehr richtig festgestellt hat.[2]) Es liegt absolut kein Grund für die Annahme vor, dafs der Staatsgerichtshof als besonderes Gericht zugelassen ist. Im Gegenteil betonen die Motive zum Entwurf eines Gerichtsverfassungsgesetzes[3]) ausdrücklich, dafs unter den besonderen Gerichten die „zur Entscheidung über Ministeranklagen berufenen Gerichtshöfe“ darum nicht erwähnt seien, weil es sich hier um staatsrechtliche Fragen handle, auf welche das Gerichtsverfassungs-

[1]) a. a. O. S. 146 ff.

[2]) a. a. O. S. 149 ff.

[3]) S. 42/43. Hahn S. 56.

Ebenso die Motive zum Einführungsgesetz der Strafprozefsordnung: Hahn, Materialien zur Strafprozefsordnung S. 298.

gesetz nicht einwirken wolle. Mithin folgt daraus, dafs der Staatsgerichtshof nicht zu den Strafgerichten gehört.

Stimmen wir an und für sich mit diesem Resultat, welches Pistorius feststellt, völlig überein, so sind doch andererseits die Schlufsfolgerungen, die er daraus zieht, u. E. als zu weitgehend nicht zu billigen. Ist der Staatsgerichtshof kein Strafgericht, und kann er es vor allen Dingen nach Erlafs der Reichsjustizgesetze niemals sein, so hat er in denjenigen Staaten, wo er eben den Charakter eines Strafgerichts trägt, in dem Augenblick des Erlasses der Reichsjustizgesetze aufgehört, ein solches zu sein, und es hängt lediglich von den weiteren Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit in den einzelnen Staaten ab, ob eine Geltendmachung derselben überhaupt noch möglich ist oder nicht. In Betracht kommen hierbei nur die Staaten, wo die Ministerverantwortlichkeit rein strafrechtlich und folglich der Staatsgerichtshof unzweifelhaft ein Strafgericht ist: also Sachsen-Weimar, Schwarzburg-Rudolstadt und Schaumburg-Lippe, sowie Württemberg und Sachsen. In den ersten drei Staaten, die lediglich ein rein strafrechtliches Verfahren nach den Bestimmungen der Strafgesetze kennen, sind, da der Staatsgerichtshof nicht mehr als Strafgericht tätig werden kann, sämtliche Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit hinfällig geworden. In Württemberg und Sachsen dagegen ist es nur die Bestimmung, dafs der Staatsgerichtshof ein anderweitiges strafgerichtliches Verfahren ausschliefsen kann, welche denselben zum Strafgericht stempelt. Fällt nun diese Bestimmung weg, und sie ist durch die Reichsjustizgesetze von selbst aufgehoben, so bleibt dennoch eine staatsrechtliche Verantwortlichkeit bestehen, die sehr gut auch jetzt noch geltend zu machen und durchzuführen ist.

Auf die übrigen Staaten üben die Reichsjustizgesetze keinen Einflufs aus. Mit dieser Ansicht stehen wir im Widerspruch mit Pistorius,[1]) der den Reichsgesetzen einen viel weitgehenderen Einflufs fast auf sämtliche Staaten einräumen will. Doch scheint uns seine Ansicht nicht annehmbar zu sein, denn in keinem anderen Staat erscheint der Staatsgerichtshof als ein Strafgericht, das Verfahren als ein Strafverfahren. Wohl finden wir öfters strafrechtliche Ideen in der Gestaltung der Ministerverantwortlichkeit, indessen können die Reichsjustizgesetze Einflufs nur dann haben, wenn nach den Bestimmungen der Einzelstaaten die Ministeranklage einem Strafgericht unterliegt, mithin ein Strafverfahren sich vernotwendigt, und dies ist aufser in den oben genannten Staaten in keinem anderen geschehen. Mithin ist man u. E. auch nicht berechtigt, einen Einflufs auf die anderen Staaten anzunehmen, auch nicht auf diejenigen, welche mit strafrechtlichen Grundgedanken vermischt sind. Es ist lediglich Sache der Einzelstaaten, ob sie die eine oder andere strafrechtliche Bestimmung mit in den Tatbestand der Ministerverantwortlichkeit aufnehmen wollen; wenn sie nur nicht dadurch den Staatsgerichtshof zum Strafgericht machen, so ist dies völlig gleichgültig, es weicht dann die Ministerverantwortlichkeit nur ab von dem oben aufgestellten, u. E. richtigen Prinzip, dem jedoch kein Staat zu folgen verpflichtet ist. Diese Ausführungen sprechen auch gegen die Ansicht Meyers, der die Behauptung aufgestellt hat,[2]) durch die Reichsjustizgesetze seien diejenigen Bestimmungen aufgehoben, welche „den Zwecken einer strafprozessualen Verfolgung, nämlich der Bestrafung von Amts- und gemeinen Ver-

[1]) a. a. O. S. 155 ff.
[2]) a. a. O. S. 619.

brechen dienen.“ Ob die Staaten solche Verbrechen auch der Ministerverantwortlichkeit unterwerfen wollen, steht lediglich in ihrem Belieben, daran werden sie durch die Reichsjustizgesetze nicht gehindert. Diese verhindern nur, dafs das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof zu einem Strafverfahren, der Gerichtshof mithin selbst zu einem Strafgericht wird, und dies wird er noch nicht durch Hinzufügung einzelner Delikte, vorausgesetzt natürlich, dafs nicht die Bestrafung durch die ordentlichen Gerichte gleichzeitig ausgeschlossen wird. Somit kommen wir zu folgendem Resultat: Die Reichsjustizgesetze haben nur Einflufs in denjenigen Staaten, wo der Staatsgerichtshof als Strafgericht erscheint, und hier hängt es von den Bestimmungen, welche das Gericht zum Strafgericht stempeln, ab, ob eine Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit noch möglich ist oder nicht.[1])

§ 19.

Die Ministerverantwortlichkeit in bezug auf das Verhältnis der Einzelstaaten zum Deutschen Reich.

Die oben aufgeführten Bestimmungen der deutschen Einzelstaaten über die Ministerverantwortlichkeit sind sämtlich zu einer Zeit entstanden, als weder der Norddeutsche Bund noch das Deutsche Reich existierten. Daher kommt es, dafs keine der Verfassungen resp. der erlassenen Spezialgesetze Bestimmungen darüber enthalten, ob und inwieweit die Verantwortlichkeit der

[1]) Ebenso Gefsner, a. a. O. S. 42/43.

Landesminister gegenüber der Landesvertretung Platz greift auch in bezug auf das Verhältnis der Einzelstaaten zum Deutschen Reiche. Es lassen sich in dieser Hinsicht zwei Fragen aufstellen, die hier einer näheren Erörterung unterworfen werden mögen.

Zunächst läfst sich die Frage aufwerfen: Unterliegt ein Minister eines einzelnen Bundesstaates, falls er in seiner Tätigkeit als Minister seines Staates die Reichsverfassung oder die Reichsgesetze verletzt hat, einer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit, und kann er deshalb von der Landesvertretung nach Maſsgabe der landesrechtlichen Bestimmungen vor dem zuständigen Gerichtshof angeklagt werden?

Zwei Schriftsteller, Sarwey[1]) und Thudichum,[2]) die sich kurz mit dieser Frage beschäftigt haben, sind zu dem Resultat gekommen, dafs dieselbe zu bejahen sei. Der einzelstaatliche Minister könne auch wegen Verletzung der Reichsverfassung oder der Reichsgesetze von der Volksvertretung seines Landes angeklagt werden. Sie begründen diese Ansicht damit, dafs sie sagen, die Reichsverfassung bilde einen Teil der Landesverfassung, das Reichsrecht sei als Bestandteil des Landesrechts anzusehen. Diese Argumentation ist jedoch u. E. unrichtig. Allerdings ist es Thudichum zuzugeben, dafs „das in jedem Einzelstaat geltende Reichsrecht und Landesrecht ein organisches Ganzes ausmacht," daraus folgt aber noch nicht, dafs das Reichsrecht auch Bestandteil des Landesrechts ist. Als seinerzeit, im Jahre 1867, der vom konstituierenden Reichstage des Norddeutschen Bundes beratene Verfassungsentwurf den verbündeten Regierungen vor-

[1]) a. a. O. II S. 253.
[2]) a. a. O. S. 644.

gelegt und von ihnen angenommen worden war, hatten sämtliche norddeutsche Staaten zur Durchführung der Verfassung im Landesverfassungsrecht soweit Bresche zu legen, als nötig war, um für die in Kraft tretende Bundesverfassung Raum zu schaffen. Daraus erhellt: Durch die Publikation der Bundesverfassung in der Form der Landesgesetze mit der Bestimmung, dafs dieselbe am 1. Juli 1867 in Kraft treten solle, wurde Landesgesetz nicht die Bundesverfassung, vielmehr der Rechtssatz, vom 1. Juli 1867 an sei die Landesverfassung nach Mafsgabe der Bundesverfassung aufgehoben. Die Norddeutsche Bundesverfassung ist kein gleichmäfsiges Landesrecht sämtlicher verbündeten Staaten, denn indem sie die Norddeutsche Bundesgewalt organisiert, hat sie einen Gehalt, der über den möglichen Gehalt aller Landesgesetze weit hinausgeht. An diesem Zustande ist auch durch die Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche durchaus nichts geändert worden. „Das Reichsrecht gilt im Lande, aber es gilt nicht als Landesrecht, sondern als Reichsrecht.“[1]) Etwas anderes wäre es, wie Pistorius[2]) treffend bemerkt, wenn das Deutsche Reich ein Staatenbund wäre. Der Staatenbund ist kein Staat, sondern eine Staatengemeinschaft, er hat keine Untertanen, sondern nur Staaten als Gesellschafter, mithin verpflichten die Anordnungen des Staatenbundes nur die Vertragsgenossen, die verbündeten Staaten, für deren Untertanen haben sie erst Geltung, wenn sie als Landesgesetze publiziert sind. Anders aber im Deutschen Reiche, das nach über-

[1]) Pistorius, a. a. O. S. 192.
[2]) a. a. O. S. 192.

einstimmender Ansicht aller Staatsrechtslehrer mit Ausnahme Seydels kein Staatenbund, sondern ein Bundesstaat ist. Hier gelten die Reichsgesetze von Reichswegen, sie erhalten rechtsverbindliche Kraft durch Verkündung im Reichsgesetzblatt, ihre Ausfertigung und Verkündigung liegt dem Kaiser ob. Haben wir somit festgestellt, dafs das Reichsrecht kein Bestandteil des Landesrechts ist, so fällt notwendigerweise die Behauptung, dafs der Minister wegen Verletzung des Reichsrechts von der Landesvertretung einer staatsrechtlichen Verantwortung unterworfen werden könne. Möglich wäre allerdings der Fall, dafs ein Minister sich infolge einer Verletzung der Reichsverfassung einer Ministeranklage aussetzt, jedoch wäre dies nur in Staaten denkbar, die wie Baden eine Ministerverantwortlichkeit wegen Gefährdung der Staatsinteressen Platz greifen lassen. Es könnte nämlich der Fall vorkommen,[1]) dafs ein Minister sich weigerte, die verfassungsmäfsigen Bundespflichten zu erfüllen und dadurch die Reichsexekution hervorriefe. In diesem Fall wäre es möglich, dafs der Minister staatsrechtlich verantwortlich gemacht würde, jedoch geschähe das dann nicht deshalb, weil er die Reichsverfassung verletzt hat, sondern weil er infolgedessen die Reichsexekution herbeigeführt und dadurch das Wohl seines Staates schwer gefährdet hat. Eine Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit aus diesem Grunde wäre also nur möglich in Staaten, die in bezug auf dieselbe dem Utilitätsprinzip huldigen.

Etwas anderes ist es, ob es nicht zweckmäfsig

[1]) Ein Fall, den Thudichum, a. a. O. S. 644, zur Verteidigung seiner Ansicht aufführt.

wäre, auch bezüglich der Reichsverfassung und der Reichsgesetze den einzelstaatlichen Minister einer staatsrechtlichen Verantwortlichkeit zu unterwerfen. Reichsrecht und Landesrecht stehen miteinander im engsten Zusammenhange, die Reichsverfassung und die Reichsgesetze sind vielfach an die Stelle der Landesverfassungen und der Landesgesetze getreten, und auch jetzt noch steht dem Reich auf Grund der sogenannten Kompetenz = Kompetenz die Befugnis zu, seine eigene Zuständigkeit auf Kosten der Bundesstaaten durch Reichsgesetz beliebig zu erweitern. Somit ist es leicht möglich, dafs allmählich ein grofser Teil des Landesrechts verschwinden und im Reichsrecht aufgehen wird, und dann erscheint es allerdings als zweckmäfsig, zum Gegenstand der Ministerverantwortlichkeit der Einzelstaaten auch die Verletzung des Reichsrechts zu machen. Vor allem ist es aber Sache des Reichs, auf eine Verletzung der Reichsverfassung zu reagieren und im Wege des Reichsgesetzes solche Verletzungen zu verhüten. So lange dies aber noch nicht geschehen ist, kann ein einzelstaatlicher Minister wegen Verletzung der Reichsgesetze oder der Reichsverfassung staatsrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.[1])

Die andere Frage, die durch das Verhältnis der Einzelstaaten zum Reich hervorgerufen wird, läfst sich dahin formulieren: Ist ein Minister eines einzelnen Bundesstaates für die den Mitgliedern des Bundesrats erteilten Instruktionen staatsrechtlich verantwortlich? Auch diese Frage ist im allgemeinen zu verneinen. Der Bundesrat ist das einzige Organ des Reiches, durch welches die Mitträger der Reichsgewalt ihren Anteil

---

[1]) Ebenso Pistorius, a. a. O. S. 190 ff.

an derselben mittelbar ausüben. Da die Souveräne der Einzelstaaten nicht persönlich an den Beratungen des Bundesrates teilnehmen, sondern sich durch speziell ernannte Bundesratsbevollmächtigte vertreten lassen, so ist zur Ausübung der Mitgliedschaft im Reiche Instruktion der Bundesratsbevollmächtigten erforderlich. Diese vollzieht sich unter Mitwirkung der einzelstaatlichen Minister. Zunächst ist klar, dafs man die Minister der Bundesstaaten nicht für die Beschlüsse des Bundesrats verantwortlich machen kann. Denn das Reich ist in allen seinen Funktionen ein völlig selbständiger Organismus, dem einzelnen Bundesstaate steht absolut keine Kontrolle über die Bundesratsbeschlüsse zu. Die Landesvertretung kann den Minister wohl wegen Verletzung des Landesrechts verantwortlich machen, jedoch für das, was von Reichswegen geschieht, tritt lediglich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers ein. Dazu kommt, dafs in den meisten Fällen die Beschlufsfassung im Bundesrat mit einfacher Mehrheit erfolgt.[1]) Mithin könnte ein einzelstaatlicher Minister mit den Beschlüssen des Bundesrats absolut nicht einverstanden sein, ihn dann aber für dieselben verantwortlich zu machen, wäre ein Unding. Vielmehr könnte er höchstens für die erteilte Instruktion einer Verantwortlichkeit unterliegen. Ob dies der Fall ist, richtet sich nach den Bestimmungen der Einzelstaaten. Lassen diese eine Ministeranklage nur wegen Verfassungs- und Gesetzesverletzung zu, so kann man die Instruktionserteilung nicht zum Gegenstand der Ministerverantwortlichkeit machen, denn dieselbe kann nie eine Verfassungs- oder Gesetzesverletzung darstellen. Anders liegt es in einem Staate wie Baden, wo die Minister auch wegen Gefährdung des Staatswohls einer staatsrechtlichen Ver-

[1]) Reichsverf. Art. 7.

antwortlichkeit unterliegen. Dieser Tatbestand läfst sich allerdings vielleicht in einer erteilten Instruktion finden, aber auch hier müfste man durchweg von einer Anklage aus jenem Grunde absehen. Denn es ist Rechtspflicht des Mandanten, bei Erteilung der Instruktion die Interessen des Einzelstaates mit denen des Reichs womöglich auszugleichen, eventuell hat das Partikularistische dem Gesamtinteresse zu weichen. Mithin kann die Instruktionserteilung wohl eine politische Verantwortlichkeit für den Minister begründen, und gegen diese sucht er sich oft dadurch zu schützen, dafs er vor Erteilung der Instruktion die Ansicht der Volksvertretung einholt und demgemäfs den Bevollmächtigten instruiert, eine staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit kann aber aus jenem Grunde im allgemeinen nicht Platz greifen.[1])

---

[1]) Ebenso Pistorius, a. a. O. S. 195 ff.
a. A. Laband, a. a. O. Bd. I S. 225.